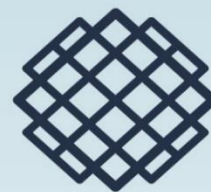




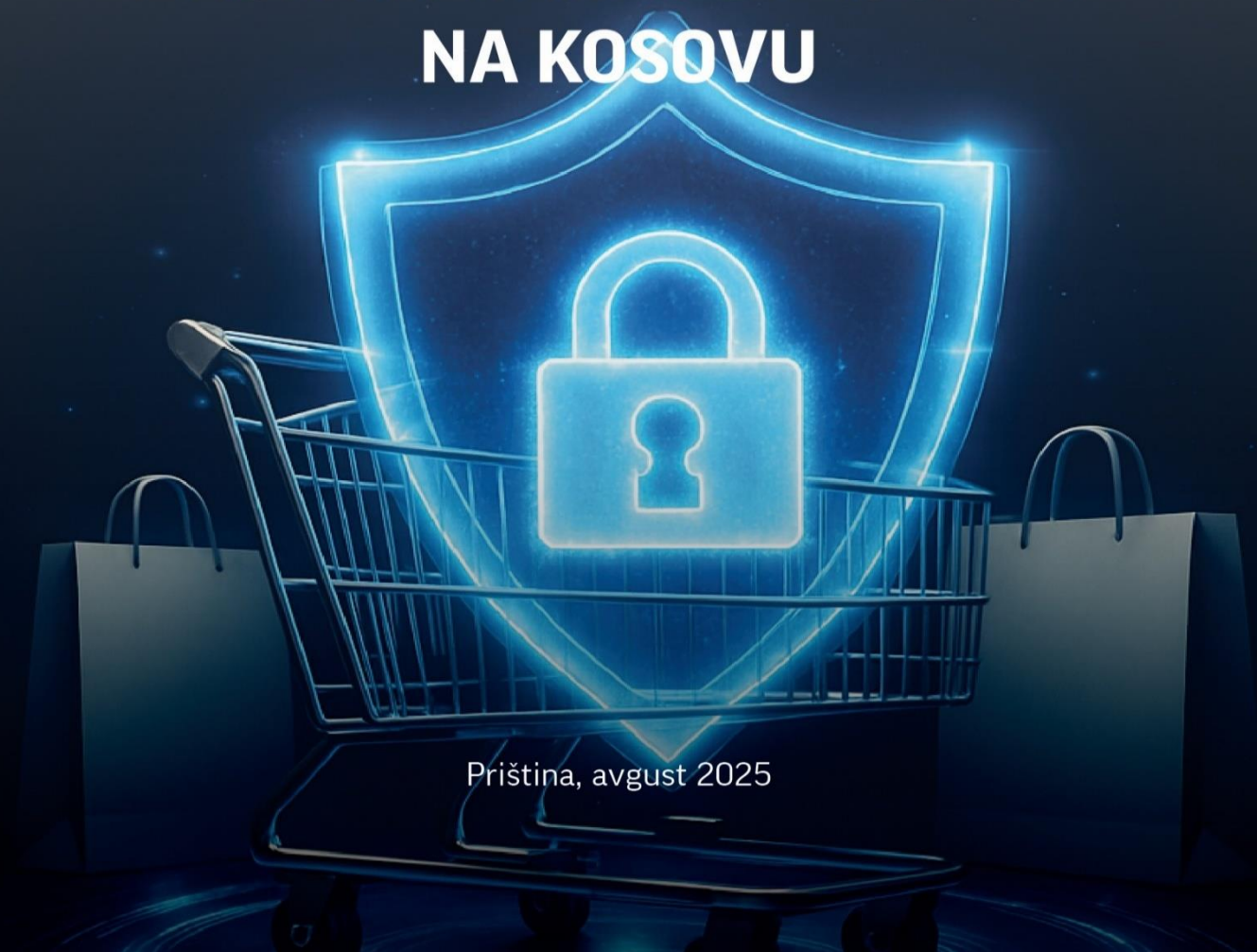
Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

Izveštaja o Reviziji Učinka

EFEKTIVNOST SISTEMA O ZAŠTITI PRAVA POTROŠAČA NA KOSOVU



Priština, avgust 2025

Generalni revizor Republike Kosova je najviša institucija ekonomske i finansijske kontrole, kojoj Ustav i Zakon¹ garantuju funkcionalnu, finansijsku i operativnu nezavisnost.

Nacionalna kancelarija za reviziju je nezavisna institucija koja pomaže Glavnom revizoru u obavljanju njegovih/njenih dužnosti. Naša misija je da kroz kvalitetne revizije na efektivan način doprinesemo odgovornosti javnog sektora, promovišući javnu transparentnost i dobro upravljanje, i podstičući ekonomiju, efektivnost i efikasnost vladinih programa za dobrobit svih. Na taj način povećavamo poverenje u trošenje javnih fondova i igramo aktivnu ulogu u obezbeđivanju interesa poreskih obveznika i drugih zainteresovanih strana u povećanju javne odgovornosti. Generalni revizor je odgovoran Skupštini za vršenje dužnosti i nadležnosti utvrđenih Ustavom, Zakonom, podzakonskim aktima i međunarodnim standardima revizije javnog sektora.

Ova revizija je obavljena u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (MSVRI 3000²).

Revizije učinka preduzete od Nacionalne kancelarije revizije su objektivna i pouzdana razmatranja koja procenjuju da li vladine radnje, sistemi, operacije, programi, aktivnosti ili organizacije postupaju u skladu sa principima ekonomičnosti³, efikasnosti⁴ i efektivnosti⁵, i da li postoji prostor za poboljšanje.

Generalni revizor je odlučio u vezi sa sadržajem izveštaja o reviziji učinka "Efektivnost sistema o zaštiti prava potrošača na Kosovu", u konsultaciji sa Direktorom Departmana za reviziju učinka, Ariana Gjonbalaj Shala, koja je nadgledala i upravljala revizijom.

Tim koji je realizovao ovaj izveštaj:

Alba Keqa Bejtullahu, Vođa tima

Kujtesa Alaj Salihu, Član tima

¹ Zakon 05_L_055 o Generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji revizije Republike Kosova.

² Standardi i uputstva o reviziji učinka bazirani na ONISA standardima revizije i praktičnim iskustvima.

³ Ekonomičnost - Princip ekonomije podrazumeva minimiziranje troškova resursa. Resursi korišćeni moraju biti na raspolaganju u odgovarajuće vreme, u odgovarajućoj količini i kvalitetu, i po najboljoj mogućoj ceni.

⁴ Efikasnost - Princip efikasnosti podrazumeva izvlačenje maksimuma iz resursa na raspolaganju. Radi se o vezi između uključenih resursa i rezultata datog u aspektu kvantiteta, kvaliteta i vremena.

⁵ Efektivnost - Princip efektivnosti podrazumeva postizanje unapred utvrđenih ciljeva i postizanje očekivanih rezultata.

TABELA SADRŽAJA

Opšti rezime.....	i
1 Uvod.....	1
2 Ciljevi i pitanja revizije.....	3
2.1 Pitanja revizije	3
3 Nalazi revizije.....	4
3.1 Tretiranje žalbi potrošača od DZP i CINT.....	5
3.1.1 Nedostatak integrisanog, standardizovanog i automatizovanog sistema za upravljanje žalbama potrošača	5
3.1.2 Neusklađenost sistema žalbi sa evropskim standardima za efikasnost i transparentnost	7
3.1.3 Nedostatak standardizacije i dokumentacije u tretiranju i upravljanju žalbama od CINT	10
3.1.4 Postavljanje novčanih kazni bez standarda i ne-progresivan pristup od CINT-a	14
3.1.5 Slaba zaštita na prevare od online prodaje	17
3.2 Planiranje i sprovođenje nadzora tržišta i korišćenje podataka od CINT i DZP ...	18
3.2.1 Nedostatak analize rizika i korišćenje podataka u efektivnom nadzoru od CINT i DZP	18
3.2.2 Nedovoljna upotreba podataka o žalbama za izgradnju politika zaštite od DZP	21
3.3 Nedostatak sprovođenja strateških ciljeva Programa o zaštiti potrošača od CINT i DZP	22
3.4 Osveščivanje i informisanje potrošača.....	25
3.4.1 Nedostatak procene o efektu kampanja osveščivanja	25
3.4.2 DZP bez aktivnog prisustva na televiziji i online medijima.....	26
3.4.3 Nedostatak funkcionisanja RAPEX sistema i transparentnost o opasnim proizvodima na tržištu od CINT	28
3.5 Koordinacija, odgovornost i nedostatak procene kaznenih mera od CINT.....	30
4 Zaključci	31
5 Preporuke.....	33
6 Prilog I Problem revizije.....	35

6.1	Pitanja o reviziji.....	38
6.2	Kriterijumi revizije.....	39
6.3	Delokrug revizije	41
6.4	Metodologija.....	41
6.5	Opis sistema	42
7	Prilog II.....	45
7.1	Upitnik o iskustvu potrošača sa žalbama pri DNP.....	45
8	Potvrdno pismo.....	49

Spisak skraćenica

AHVK	Agencija za hranu i veterinu
RAEPK	Regulatorni autoritet za elektronske i poštanske komunikacije
RAUV	Regulatorni autoritet za usluge vode
PAK	Poreska administracija Kosova
EU	Evropska unija
CBK	Centralna banka Kosova
DZP	Departman za zaštitu potrošača
CINT	Centralni inspektorat za nadzor tržišta
SZP	Savet za zaštitu potrošača
MIPT	Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine
EO	Ekonomski operater
Program	Program o zaštiti potrošača 2020-2024.
KGI	Kancelarija Generalnog inspektora
RUE	Regulatorni ured za energiju

Opšti rezime

Zaštita potrošača predstavlja jedan od glavnih stubova funkcionalnog, poštenog i održivog tržišta. Na Kosovu, zaštita potrošača je regulisana Zakonom o zaštiti potrošača i obuhvata institucionalnu strukturu gde Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine, preko Departmana za zaštitu potrošača, i Centralnog inspektorata za nadzor tržišta, igraju glavnu ulogu u izradu politika i sprovođenju mera zaštite za potrošače.

Nacionalna kancelarija revizije je revidirala funkcionisanje ovog sistema tokom perioda 2022-2024., sa fokusom na tretiranje žalbi potrošača, mere za informisanje i osveščivanje, inspekcije i sprovođenje strategija o zaštiti, kao i međuinstitucionalne mehanizme koordinacije. Revizija procenjuje da li trenutni sistem obezbeđuje efektivnu i fer zaštitu potrošača u praksi.

Rezultati revizije pokazuju da trenutni sistem o zaštiti potrošača nije dobro koordinisan i predstavlja značajne slabosti u svakoj od njegovih halki. Postupci za tretiranje žalbi nisu dostupni, objedinjeni i ne prate se na sistematičan i verifikujući način, što čini nemoguće obezbeđivanje pouzdanog i transparentnog nadgledanja nad napretkom i rešavanjem slučajeva.

Inspekcije na terenu se uglavnom obavljaju nakon pojedinačnih žalbi, a ne na osnovu analize rizika. Ovaj pristup ometa blagovremeno pokrivanje visokorizičnih sektora, kao elektronska trgovina.

Strategije i planovi o zaštiti potrošača nisu praćeni konkretnim i merljivim radnjama, dok su kampanje osveščivanja ograničene i ne dopiru do svih građana. Iznad svega, koordinacija između institucija je slaba i nedostaje integrisani sistem za podelu podataka i zajedničko praćenje slučajeva. Ove slabosti direktno utiču na nivo zaštite koji se potrošačima realno pruža na tržište.

Žalbe potrošača se ne tretiraju uvek na pošten, dostupan način i u razumnim vremenskim okvirima. Oko četvrtine žalbi ostaje nerešeno svake godine ili figurišu u elektronskom sistemu u procesu. Nedostatak zajedničke baze podataka i standardnih postupaka ograničava pristup i praćenje slučajeva od potrošača, dok nedostaju mehanizmi za praćenje sprovođenja odluka nakon razmatranja žalbi. Međutim, 44.4% anketiranih izjavljuje da su dobili odgovor u roku za manje od 30 dana, odražavajući individualni angažman nekih inspektora, uprkos sistematskim ograničenjima elektronske platforme.

Inspekcije na terenu nisu planirane prema analizi rizika i uglavnom se realizuju tek nakon podnošenja žalbi. Centralni inspektorat za nadzor tržišta trenutno nema namenske mehanizme za nadgledanje ovog sektora, ostavljajući potrošače nezaštićenim na online prevare. I u slučajevima kada se identifikuju povrede, kaznene mere su često lake i nisu standardizovane, dok nedostaje praćenje njihovog sprovođenja, smanjujući preventivni efekat i transparentnost procesa. U nedostatku ponovne kontrole i analize podataka o sprovođenju

mera, nije moguće proceniti njihov uticaj niti identifikovati operatere sa ponovljenim povredama. Štaviše, nedostaje prilagođavanje institucija razvoju digitalnog tržišta, obuke o izazovima elektronske trgovine i ažuriranje zakonskog okvira prema evropskim direktivama o pravima potrošača u online okruženju. Sa druge strane, primećuje se pozitivan trend u povećanju broja inspekcija, sa 2,830 u 2022. godini na 4,742 u 2024. godini, dokazujući kontinuirane napore institucije da ispuni svoj nadzorni mandat.

Kampanje za osveščivanje i informisanje potrošača nisu dovoljne i ne uspevaju uticati na povećanje znanja građana o njihovim pravima. Anketa uključena u Programu o zaštiti potrošača pokazala je da građani ne znaju gde i kako da se žale, ili nemaju poverenja u institucije za zaštitu. Rezultati našeg upitnika pokazuju da je većina građana samo delimično informisana, dok oko 28% nije imalo jasne informacije o načinu žalbe, dokazujući da kampanje osveščivanja ostaju nedovoljne. Značajan deo njih ne podnosi žalbe zbog male vrednosti štete ili prethodnih negativnih iskustava u tretiranju žalbi.

Koordinacija između institucija uključenih u zaštiti potrošača ostaje slaba i nestrukturisana. Uprkos ulogama koje su zakonski utvrđene, ne postoji funkcionalni mehanizam za razmenu informacija i koordinaciju radnji između institucija kao Departman za zaštitu potrošača, Centralni inspektorat za nadzor tržišta i sektorski regulatori. Nedostatak održive saradnje ograničava zajedničke intervencije i smanjuje efikasnost zaštite potrošača u praksi.

Zakonski okvir nije u potpunosti usklađen sa odgovarajućim direktivama Evropske unije, posebno u oblastima koje se vežu na ugovore na daljini, zaštitu od nepoštenih trgovinskih praksi i elektronske trgovine. To predstavlja prepreku za stvaranje bezbednog i transparentnog tržišta za potrošače na Kosovu, kao i približavanju standardima zajedničkog evropskog tržišta. Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku na Kosovu, naglašena je potreba da domaće zakonodavstvo bude u potpunosti usklađeno sa zakonodavstvom, standardima i praksama Evropske unije u oblasti zaštite potrošača, kao preduslov za dalju integraciju.

Za adresiranje identifikovanih nedostataka, dato je ukupno 12 preporuka upućenih Ministarstvu industrije, preduzetništva i trgovine, od kojih je 4 Departmanu za zaštitu potrošača i 8 preporuka Centralnom inspektoratu za nadzor tržišta.

Odgovor strana uključenih u reviziju

Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine saglasilo se sa nalazima i zaključcima revizije i obavezalo se da će sprovesti date preporuke. Pismo o potvrdi prijema nalaza i preporuka nalazi se u dodatku osam.

1 Uvod

Zaštita potrošača je suštinska komponenta poštenog i održivog funkcionisanja tržišta i ima direktan uticaj na ekonomsko i zdravstveno blagostanje građana. U demokratskom društvu i tržišnoj ekonomiji, potrošači imaju pravo na bezbedne proizvode i usluge, tačne i razumljive informacije kao i na pristup poštenim i efektivnim mehanizmima za tretiranje žalbi. Negarantovanje ovih prava u praksi ne pogađa samo pojedince, već i narušava poverenje građana u tržište i javne institucije, ometajući razvoj održive ekonomije.

Na Kosovu, uprkos postojanju zakonskog okvira za zaštitu potrošača, građani nastavljaju da se suočavaju sa nebezbednim proizvodima, nepoštenim trgovinskim praksama, nedostatkom transparentnosti u cenama i uslugama koje ne ispunjavaju minimalne standarde kvaliteta. Štaviše, sistem žalbi ne garantuje fer i jednako rešenje za sve, dok mehanizmi za nadzor i kažnjavanje često nemaju preventivni uticaj. Kao rezultat, potrošači se osećaju nezaštićeno i neinformisano, dok tržište ostaje ugroženo na prakse koje štete poštenu konkurenciju i javni interes.

Na osnovu podataka iz perioda 2022-2024., pet ponavljajućih kategorija žalbi od potrošača uključuju: neusklađenost cena, zanemarivanje garancije, trgovinske prevare, nevraćanje robe i kršenje ugovornih uslova. Ove zabrinutosti se posebno vežu sa sektorima kao elektronska trgovina, gde nedostatak efektivnog nadgledanja stvara prostor za prevare i dezinformacije.

Revizija je preduzeta uzimajući u obzir direktan uticaj koji ima funkcionisanje sistema za zaštitu potrošača na svakodnevni život građana, kao i značaj ove oblasti za jačanje poverenja u javne institucije i usklađivanje domaćeg tržišta sa evropskim standardima. Svrha revizije je da proceni da li je trenutni sistem funkcionalan, koordiniran i orijentisan ka stvarnoj i fer zaštiti potrošača.

Nakon usvajanja Zakona o zaštiti potrošača u 2018. godini, izvršeni su naponi za poboljšanje zakonskog i institucionalnog okvira. Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine (nadalje MIPT) izradilo je Program o zaštiti potrošača 2020-2024. (nadalje Program), koji uključuje ciljeve i mere za poboljšanje informisanja, obrazovanja i tretiranja žalbi. Takođe, funkcionalizovan je Savet za zaštitu potrošača (nadalje SZP) kao međuinstitucionalni savetodavni organ. Međutim, mnogi od ovih mehanizama nisu u potpunosti sprovedeni ili nisu postigli željeni efekat. Centralni inspektorat za nadzor tržišta (nadalje CINT) ima centralnu ulogu u inspekcijama i kaznama, ali nedostatak planiranja baziranog na analizu rizika i koordinaciju sa opštinskim inspektoratima stvorio je praznine u nadgledanju.

Odgovornost za zaštitu potrošača deli se između nekoliko institucija kao MIPT, CINT i sektorski regulatori (Regulatorni ured za energiju, Regulatorni autoritet za elektronske i poštanske komunikacije, Regulatorni autoritet za usluge vode, Centralna banka Kosova, Agencija za hranu i veterinu), ali koordinacija između njih nije funkcionalna. U nedostatku zajedničkog sistema podataka i protokola za saradnju, praktično sprovođenje zaštite potrošača ostaje podeljeno i neefektivno.

Ova revizija namerava da doprinese poboljšanju sistema kroz procenu postojećeg sistema i pružanju preporuka usmerenih ka obezbeđivanju jače, transparentnije i koordinisane zaštite za potrošače na Kosovu.

2 Ciljevi i pitanja revizije

Cilj ove revizije je da procenimo da li institucije na Kosovu obezbeđuju funkcionalan i efektivan sistem o zaštiti potrošača kroz adekvatno tretiranje žalbi, informisanje građana i sprovođenje mera nadgledanja.

Ova revizija procenjuje u kojoj meri su postojeći mehanizmi dostupni, međuinstitucionalno koordinisani i sposobni da spreče, tretiraju i kažnjavaju kršenja koja pogađaju prava potrošača, odražavajući principe transparentnosti, jednakog pristupa i institucionalne odgovornosti.

Detaljna metodologija primenjena tokom ove revizije, kriterijumi revizije, delokrug revizije, detaljan opis sistema i odgovornosti relevantnih strana predstavljeni su u *Prilogu 1* ovog izveštaja.

2.1 Pitanja revizije

Da bi se odgovorilo na cilj revizije, postavljena su pitanja revizije kao u nastavku:

1. Koliko je efektivan trenutni sistem zaštite potrošača na Kosovu?
2. Koliko je funkcionalan proces o sprovođenju, praćenju i izveštavanju o strategijama i planovima za zaštitu potrošača?

3 Nalazi revizije

Proces tretiranja žalbi počinje prijemom žalbe od Departmana za zaštitu potrošača (DZP) u okviru Ministarstva industrije, preduzetništva i trgovine (MIPT). DZP registruje žalbu i prosleđuje je Centralnom inspektoratu za nadzor tržišta (CINT), koji ima mandat da razvije inspekcije na terenu. Nakon završetka inspekcije, CINT donosi odluku o slučaju, a ta odluka treba da se ponovo vrati DZP-u, koji zatim informiše potrošača o rezultatu razmatranja.

Shodno tome, da bi se odrazio ovaj institucionalni tok, nalazi su podeljeni na osnovu pet ključnih funkcija procesa: tretiranje žalbi, inspekcije i nadgledanje, sprovođenje strategija i planova, osveščivanje građana i međuinstitucionalna koordinacija. Da bi se uključila direktna perspektiva građana, realizovan je i upitnik sa potrošačima koji su podneli žalbe, primivši strukturisane odgovore koji su pomogli u produbljivanju analiza revizije (upitnik u prilogu 2).



Slika 1 Proces tretiranja žalbi potrošača kroz DZP i CINT.

3.1 Tretiranje žalbi potrošača od DZP i CINT

Mehanizam za tretiranje žalbi potrošača na Kosovu je jedna od najvažnijih funkcija njihovog sistema zaštite. Odgovornost za ovaj proces deli se između Departmana za zaštitu potrošača (DZP), koji prima i prosleđuje žalbe, i Centralnog inspektorata za nadzor tržišta (CINT), koji tretira slučajeve putem inspekcija i kaznenih mera za slučajeve vezane za nadzor tržišta i kršenje prava potrošača od strane ekonomskih operatera. Ovo poglavlje predstavlja nalaze u vezi sa trenutnim funkcionisanjem ovog mehanizma, uključujući izazove u standardizaciji, dokumentaciji, odlučivanju i praćenju, kao i njegovu usklađenost sa standardima za transparentnost, efikasnost i jednak pristup za potrošače.

3.1.1 Nedostatak integrisanog, standardizovanog i automatizovanog sistema za upravljanje žalbama potrošača

Funkcionalni sistem o zaštiti potrošača treba da obuhvati jasne i sprovodljive postupke za tretiranje žalbi, koje su dostupne svim građanima bez diskriminacije, i koje garantuju fer tretman, rešavanje u utvrdjenim rokovima i redovnu i razumljivu komunikaciju sa potrošačem. Ovi zahtevi proizilaze iz odgovarajuće prakse za tretiranje žalbi u zemljama Evropske unije, ali su ojačani u odgovarajućim pravnim i operativnim dokumentima Kosova koji takođe utvrđuju da svaka žalba mora biti tretirana u roku od 60 dana i na pravedan, jednak i transparentan način za sve građane⁶.

Žalbe građana mogu se dostaviti putem online platforme⁷, institucionalnog e-maila ili fizički u kancelarijama DZP-a. Kada žalba spada u nadležnost CINT-a, DZP je prosleđuje na dalje tretiranje. CINT zatim razmatra slučaj kroz inspekcije na terenu.

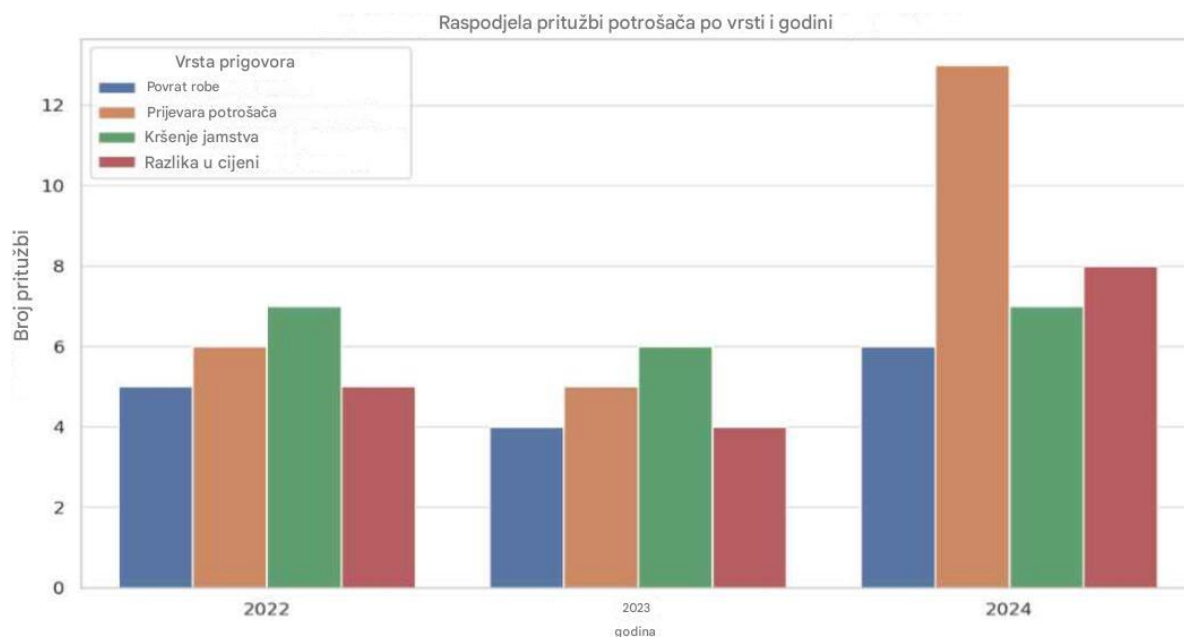
Za period 2022-2024. analizirano je ukupno 76 uzoraka žalbi potrošača primljenih putem platforme od DZP-a. Od njih, 34 uzorka pripadaju 2024. godini, 19 uzoraka 2023. godini i 23 uzorka 2022. godini. Uzorci su odabrani za odražavanje najčešće vrste kršenja koje se vežu na prava potrošača. To uključuje: nevraćanje robe, prevaru potrošača, nepoštovanje garancije i neusklađenost cena u trenutku kupovine.

Za svaki uzorak analiziran je čitav ciklus tretiranja žalbi, uključujući: žalbu dostavljenu od potrošača, postupak njenog prosleđivanja od DZP u CINT, inspekcijski dosije pripremljen od CINT (uključujući dokaze, zapisnike i konačnu odluku), kao i način vraćanja odluke od CINT-a u DZP. Takođe je razmotreno da li je DZP zaključio proces informišući potrošača putem

⁶ Administrativno uputstvo br. 13/2018. o postupcima tretiranja žalbi.

⁷ konsumatori-rks.gov.

platforme. Ova sveobuhvatna analiza omogućila je da se identifikuju slabosti u svakoj karici procesa tretiranja žalbi.



Slika 2 Izbor uzoraka žalbi od potrošača prema vrsti žalbi i godini

Podaci sa slike 2 pokazuju da su prevare potrošača i nepoštovanje garancija najčešći prekršaji, sa značajnim porastom slučajeva prevare u 2024. godini. Takođe, svake godine bilo je značajnih slučajeva gde potrošačima nije vraćena roba ili su se suočili sa drugačijim cenama od onih prikazanih na policama.

Pored online platforme, DZP prima žalbe i sa e-mailom, fizičkim kontaktima, telefonom i retko sa društvenih mreža. Međutim, ne postoji jedinstvena i strukturisana baza podataka koja kategorise žalbe po prijemnom kanalu. U praksi, to znači da žalbe koje se ne dostavljaju preko online platforme ne registruju se na sistematski način, a potrošači se obično orijentišu od službenika DZP da ponovo podnesu žalbu preko platforme.

Štaviše, i trenutni elektronski sistem koji se koristi za tretiranje žalbi nije integrisan ili koordinisan sa sistemima drugih institucija koje učestvuju u ovom procesu, kao što je CINT. Nakon što se žalba primi i utvrdi da spada u nadležnost CINT-a, DZP je prosleđuje na tretiranje CINT-u, koji uglavnom koristi e-mail kao sredstvo za prosleđivanje žalbi odgovarajućim inspektorima.

Iako elektronska platforma ima opciju da inspektori direktno pristupe sistemu da bi odgovorili na žalbu (ali ne i da vide žalbu), ova mogućnost se ne koristi u praksi. Iz intervju a i službenih odgovora evidentirano je da mnogi inspektori uopšte nisu koristili platformu, neki uopšte nisu imali nikakve informacije da postoji mogućnost vraćanja odgovora odatle.

Tokom revizije nije provereno da li potrošači imaju mogućnost da provere fazu svoje žalbe putem jedinstvenog koda dobijenog prilikom njenog podnošenja, jer platforma DZP-a nije bila u funkciji. Štaviše, DZP nije pružio dovoljno dokaza u tom pogledu, osim linka koji takođe nije bio funkcionalan.

Glavni uzrok problema u tretiranju žalbi leži u nedostatku centralizovanog, integrisanog i standardizovanog elektronskog sistema za registraciju, kategorizaciju i automatsko razdvajanje žalbi po izvoru dolaska. Ovo stanje je praćeno nedostatkom zajedničkih međuinstitucionalnih protokola, nedostatkom redovne obuke o korišćenju sistema, kao i nedostatkom tehničke interakcije između DZP i CINT. Nedostatak jasnog protokola za tok žalbe i utvrđivanje odgovornosti i rokova za tretiranje, doveo je da se trenutni proces karakteriše od institucionalne nejasnoće, nejednako tretiranje slučajeva i nemogućnost praćenja i efektivne analize.

3.1.2 Neusklađenost sistema žalbi sa evropskim standardima za efikasnost i transparentnost

Moderni sistemi za upravljanje žalbama potrošača treba da pruže integrisani pristup za korisnike i institucionalne strane, potpunu sledljivost svake intervencije, transparentnost u informisanju i izveštavanju, kao i jednak i razumljiv pristup za sve građane⁸.

Trenutni sistem DZP za tretiranje žalbi potrošača ne ispunjava većinu ovih standarda. Iako postoji online platforma za podnošenje žalbi, ona nije integrisana sa drugim odgovornim institucijama, kao CINT, i ne obezbeđuje potpun i sledljiv tok žalbe od prijema do rešenja. Potrošač nije u mogućnosti da prati status žalbe, dok se obaveštenja i odgovori vrše na neautomatski i nekoordiniran način putem e-maila.

U praksi, i funkcionalnosti koje postoje u sistemu se ne koriste na strukturisan način. Mnogi odgovori inspektora uopšte se ne dokumentuju na platformi, nemaju datum povratka i nisu direktno povezani sa početnom žalbom. To onemogućava sledljivost procesa i stvara neusklađenosti između preduzetih koraka i prijavljenih rezultata. Kao rezultat toga, međuinstitucionalna komunikacija ostaje neefektivna, koordinacija između DZP i CINT je slaba, a kašnjenja u tretiranju su česta.

⁸ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *United Nations Guidelines for Consumer Protection*, 2016, Sections 80-81;
European Commission, *Consumer Conditions Scoreboard – Edition 2021*, sections on national best practices
https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-conditions-scoreboard_en

U tom kontekstu, važno je proceniti postojeći DZP sistem u poređenju sa evropskim praksama. Na osnovu evropskih praksi, u nedostatku jedinstvenog standarda za sistem upravljanja žalbama potrošača, sastavljen je spisak sa ključnim kriterijumima koje moderni sistem treba da ispuni, bazirajući se na evropske najbolje prakse i uputstva EU-a za transparentnost, sledljivost, pristupačnost i efikasnost odgovora potrošača⁹.

Staviše, potrošači treba da imaju pristup efektivnim sredstvima za rešavanje žalbi, kao i potpunu transparentnost o njihovom toku i završetku¹⁰. Donja tabela predstavlja komparativnu procenu:

Tabla 1 Procena DZP sistema u odnosu na evropske prakse

Br.	Kriterijum integrisanog i modernog sistema za tretiranje žalbi	Ispunjen od DZP	Komentari
1	Integrisani pristup strana uključenih u sistem (DZP, CINT, potrošač)	✗ Ne	CINT nema direktan pristup; Odgovori se daju putem e-maila, a ne u sistemu
2	Funkcionalnost za dostavljanje i vraćanje žalbi samo preko sistema	✗ Ne	DZP prosleđuje žalbe putem e-maila, a ne preko sistema
3	Potrošač ima kod/nalog za praćenje online statusa žalbe	✗ Ne	Ne postoji takva funkcionalnost za potrošače
4	DZP automatski obaveštava potrošača putem sistema	✗ Ne	Obaveštenje se vrši ručno putem e-maila
5	Sistem čuva sve datume i intervencije (log aktivnosti) za svaki korak	✗ Ne	Nedostaju datumi i informacije o licima odgovornim za svaku intervenciju

⁹ Direktiva (EU) 2019/2161 o boljoj sprovodljivosti i modernizaciji pravila Evropske unije o zaštiti potrošača.

¹⁰ Član 11a Direktive 2019/2161

6	Organizovana statistika za filtriranje i izveštaje (na osnovu kategorija, statusa, itd.)	✗ Ne	Statistika je neorganizovana i nefiltrabilna
7	Platforma ima jednostavan izgled i funkcionisanje o korišćenju za potrošače (dizajn "za sve")	⚠ Delimično	Ima online verziju, ali funkcioniše samo za potrošača i nije integrisana sa institucijama uključenih u proces tretiranja žalbi.
8	Javna transparentnost o učinku i statusu tretiranja žalbi	⚠ Delimično	DZP objavljuje u realnom vremenu neke opšte statističke podatke o tretiranim žalbama, ali nedostaju analitički detalji i podela po sektorima ili vremenu tretiranja.

Međunarodne prakse u zemljama kao Holandija i Švedska pokazuju da moderni sistemi za upravljanje žalbama moraju biti povezani sa registrima inspekcija i podataka za biznise koje nadgledaju¹¹. Ova povezanost obezbeđuje ne samo unutrašnju sledljivost i izveštavanje, već i objavljivanje podataka putem dashboards otvorenih za javnost (open data dashboards) koje pružaju podatke u realnom vremenu građanima i zainteresovanim stranama¹². Trenutni DZP sistem ne ispunjava većinu ovih standarda, jer ne obezbeđuje jednak pristup za sve kategorije građana, nedostaje praćenje slučajeva od početka do kraja i ne pruža dovoljnu transparentnost u odnosu na vreme tretiranja i rezultata žalbe. U nedostatku ovih osnovnih elemenata, sistem ne uspeva garantovati pravednu i efektivnu zaštitu potrošača, kao što se zahteva u okviru napora za usklađivanje sa standardima EU-a.

¹¹ Autoriteit Consument & Markt (ACM) u Holandiji je regulatorni autoritet koji, pored zaštite konkurencije, sprovodi zakon o zaštiti potrošača i ima sistem za javno širenje statistike i rezultata za tretiranje žalbi: <https://www.acm.nl/en/about-acm/our-organization/the-netherlands-authority-for-consumers-and-markets>.

¹² U Švedskoj, National Board for Consumer Disputes (ARN), vladina agencija pod Ministarstvom finansija, pruža javne odluke o žalbama potrošača, obezbeđujući tako transparentan i analitički proces: <https://www.government.se/government-agencies/national-board-for-consumer-disputes/>.

3.1.3 Nedostatak standardizacije i dokumentacije u tretiranju i upravljanju žalbama od CINT

Odgovorne institucije moraju imati instalirane mehanizme za praćenje, arhiviranje i analiziranje žalbi, putem kojih se omogućava redovno izveštavanje, podela po prirodi prekršaja i učinak tretiranja na lokalnom i centralnom nivou¹³. Izveštavanja o inspekcijama treba da se realizuju na redovan način, da se dokumentuju na standardizovan način i da obuhvate fizičke verifikacije na terenu. Ovi izveštaji treba da sadrže podatke o vrstama kršenja, preduzetim merama i statusu njihovog sprovođenja. U slučaju utvrđenih kršenja, moraju se preduzeti kaznene mere koje su proporcionalne, sprovodljive i sa preventivnim efektom¹⁴.

Nakon prijema žalbe od DZP i njenog delegiranja na CINT, slučaj se distribuira odgovarajućim inspektorima za tretiranje. Zatim se vrši inspekcija na terenu kako bi se verifikovale tvrdnje potrošača. Međutim, način na koji se ovi slučajevi tretiraju nije jedinstven i varira od jednog inspektora do drugog. Često nedostaju dokazi ili potkrepljujući dokumenti koji jasno pokazuju sleđene korake. U nekim dosijeima, rešenje je izdato bez uključivanja slike, izjave ili drugih materijalnih dokaza koji bi objektivno potvrdili kršenje. Ovaj nedostatak dokumentacije izaziva sumnju u tačnost, transparentnost i pouzdanost donesenih odluka.

Štaviše, fizički dosije razmatranja žalbe nije arhiviran kako bi bio dostupan od Glavnog inspektora ili višeg menadžmenta. To znači da u odsustvu odgovornog inspektora, ostalo osoblje nije u mogućnosti da pristupi u odgovarajućim informacijama o slučaju. Ova situacija odražava jasan nedostatak mehanizama za konsolidovano praćenje, dokumentaciju i izveštavanje na institucionalnom nivou.

Nedostatak baze podataka ili integrisanog sistema za upravljanje žalbama učinio je da se proces oslanja na ručni rad i neformalnu komunikaciju, stvarajući poteškoće u sledljivosti, transparentnosti i poštovanju zakonskih rokova. Kao posledica toga, smanjuje se efikasnost tretiranja žalbi, povećava se rizik od sporova i narušava se poverenje strana u instituciju i sistem zaštite potrošača.

Drugi problem je i neefektivna upotreba elektronske platforme za upravljanje žalbama. Jedan deo žalbi ostaje sa nedovršenim statusom u sistemu, zbog nedostatka odgovarajućeg dokumentovanja i podrške za ručnu komunikaciju. Međutim, iz razmatranja 76 uzoraka žalbi,

¹³ Izveštaj o radu 2022-2024.

¹⁴ Zakon br. 03/L-181 o inspektoratu tržišta i nadzoru tržišta, član 15. i 16.

rezultira da je 58% žalbi iz uзорaka tretirano u zakonskom roku od 60 dana, kako se zahteva zakonom.

Bez obzira na to što su ove žalbe tretirane u roku, postoje neki slučajevi koji su prekoračili zakonski rok za stotine dana, podrivajući poverenje u efektivnost sistema i pokazujući potrebu za poboljšanje dokumentovanja, praćenja i automatizacije procesa.

Tabele u nastavku predstavljaju rokove za tretiranje žalbi potrošača prema elektronske platforme u kategorijama: rešene i osnovane, rešene i neosnovane, i u procesu. Kao što se i primećuje, u nekim slučajevima utvrđeno je značajno prekoračenje zakonskog roka od 60 dana, koji se zakonom zahteva za tretiranje žalbi potrošača. Do ovih kašnjenja je moglo doći iz više razloga, uključujući slučajeve kada informacije o završetku pregleda nisu prosledjene od strane CINT-a DZP-u, što je dovelo do toga da slučaj ostane u statusu „u procesu“ na platformi, ili u ređim slučajevima, kada DZP nije ažurirao sistem da je žalba zatvorena.

Ovi slučajevi dugih kašnjenja za tretiranje žalbi ukazuju na sistemske probleme u nekim od ključnih komponenti procesa tretiranja, kao nedostatak redovnog i sistematskog dokumentovanja, kao što je evidentirano i u drugim delovima izveštaja.

2024.					
Rešene				U procesu	
Osnovane		Neosnovane			
Uzorak ID	Rok za razmatranje žalbe/dan	Uzorak ID	Rok za razmatranje žalbe/dan	Uzorak ID	Rok za razmatranje žalbe/dan
116327	8	115769	11	113839	41
116349	15	117928	33	117470	90
117973	9	115874	7	115618	383
117114	8	115294	390	115662	378
1174093	22	116765	23	115629	381
117086	17	117451	35	113386	536
117702	23	115862	38	115431	405
117901	14	114252	60	113350	358
116995	36	117367	58	116642	291
115815	21	117954	24		
		115784	18		
		116849	41		

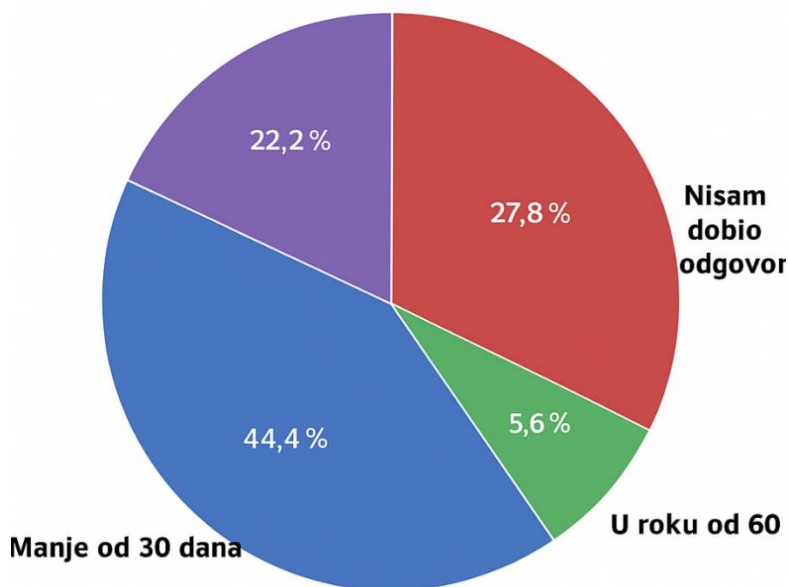
2023.					
Rešene				U procesu	
Na osnovu		Neosnovane			
Uzorak ID	Rok za razmatranje žalbe/dan	Uzorak ID	Rok za razmatranje žalbe/dan	Uzorak ID	Rok za razmatranje žalbe/dan
109189	870	112553	47	109057	887
110584	80	112568	13	111161	655
110592	18	111098	7	113092	558
108936	17	113125	550		
109432	5	111014	3		
		113165	1		
		111261	5		

2022.					
Rešene				U procesu	
Na osnovu		Neosnovane			
Uzorak ID	Rok za razmatranje žalbe/dan	Uzorak ID	Rok za razmatranje žalbe/dan	Uzorak ID	Rok za razmatranje žalbe/dan
107121	3	105717	1250	106752	1156
107204	5	107667	1048	108228	973
106527	13	108818	910	105968	1213
107449	1080	105803	1238	106791	1141
107311	1103	107501	1073	108417	953
107191	15	106458	22	106300	1187
		107157	4		
		108429	950		
		106729	47		
		108191	1		

Tabela 2 Razmatranje zakonskih rokova uzoraka tokom godina 2022.,23.,24.

Da bi se ojačala procena da je većina žalbi tretirana u zakonskom roku od 60 dana, vredi napomenuti da to potvrđuju i podaci iz upitnika realizovanog sa potrošačima izabranih kao uzorak u ovom reviziju. Anketa je sprovedena samo sa potrošačima koji su podneli žalbe putem DZP platforme i čiji su slučajevi prosleđeni na obradu CINT-u. Prema rezultatima pitanja "U koliko dana od podnošenja žalbe, ste dobili odgovor?" 44.4% anketiranih izjavilo je da su tretirani u roku od 30 dana, dok je ostalih 5.6% reklo da su dobili odgovor u roku od 60 dana. To podrazumeva da je otprilike polovina žalbi tretirano u zakonskom roku. Međutim, 22.2% izjavljuju da su čekali više od 60 dana, dok 27.8% uopšte nije dobilo odgovor, što ukazuje da još uvek postoji prostor za poboljšanje u poštovanju rokova i komunikaciji sa kupcima.

Vreme za dobijanje odgovora o pritužbi



Slika 3 Efikasnost tretiranja žalbi - perspektiva potrošača na osnovu upitnika

U poređenju sa nekim drugim regulatornim i nadzornim institucijama, kao što su Agencija za hranu i veterinu Kosova (AHVK), Poreska administracija Kosova (ATK), Centralna banka Kosova (CBK) i Regulatorno telo za elektronske i poštanske komunikacije (RTEPK), koje obrađuju manji broj slučajeva u oblasti zaštite potrošača ili se fokusiraju na uža sektorska područja, CINT je zadržao veći obim aktivnosti i pokazao bolju efikasnost u postupanju po žalbama delegiranim od strane DZP. Od analiziranih uzoraka, 58% žalbi je obrađeno u zakonskom roku od 60 dana, dok je 44,4% anketiranih potrošača dobilo odgovor u roku od 30 dana. Pored toga, u periodu 2022–2024. broj inspekcija koje je sproveo CINT povećan je sa 2.830 na 4.742, što predstavlja rast od 67%. Ovaj viši nivo operativne aktivnosti, u kombinaciji sa posvećenošću rešavanju slučajeva delegiranih od DZP, pozicionira CINT iznad proseka pojedinih srodnih agencija po obimu i brzini reagovanja, uprkos stalnim ograničenjima u dokumentovanju i standardizaciji procesa¹⁵.

Međutim, 18 žalbi iz razmotrenih uzoraka i dalje figurišu sa statusom "u procesu" u DZP sistemu, iako je za godine 2022-24. ukupno 815 žalbi imalo status "u procesu" (vidi tab. 1). U

¹⁵ Analize se zasnivaju na uzorcima žalbi (2022–2024) sa DZP platforme, raspoređenih nadležnim institucijama prema prirodi slučaja, kao i na godišnjim izveštajima CINT-a.

ovim slučajevima, tretiranje žalbi se nije odrazilo u sistem, a evidencije za njihovo okončanje uglavnom se baziraju na e-mailovima poslatim od inspektora ručno. Ovakav način dokumentovanja ne pruža jasan pregled o zakonskim rokovima za tretiranje i sadržaj odgovora. Kao rezultat toga, postaje teško praćenje napretka i garantovanje sprovođenja rokova utvrđenih zakonom.

Ova situacija proizilazi iz nedostatka jasnih uputstva, obuke za osoblje, unutrašnje kontrole i upotrebe neefikasnih sistema za dokumentaciju i očuvanje dokaza. Kao posledica, nedostatak potpune i proverljive dokumentacije slabi kvalitet i transparentnost donesenih odluka, jer se ne potkrepljuju na jasnim dokazima ili dobro dokumentovanom toku procesa inspekcije. Ovo stanje smanjuje pouzdanost institucija, povećava mogućnost da će odluke biti osporene od ekonomskih operatera, jer u nedostatku dokumentovanih dokaza (kao zapisnici, slike ili izjave strana), odluka inspektora ne može se smatrati baziranom na proverljive činjenice. Ovo omogućava operaterima da tvrde da je odluka arbitrarna, neobrazložena ili donesena u suprotnosti sa pravom na zaštitu i proceduralnu transparentnost. Kao rezultat toga, ove odluke su više izložene administrativnim žalbama ili tužbama na sudu, stavljajući institucije u nepovoljan položaj da zaštite svoju zakonitost.

3.1.4 Postavljanje novčanih kazni bez standarda i ne-progresivan pristup od CINT-a

Prema evropskim dobrim praksama i uputstvima EU-a, sistemi nadzora tržišta treba da uključuju kaznene mere koje su proporcionalne, efektivne i preventivne, bazirajući se na prirodu i rizičnost povrede, kao i istoriji subjekta

¹⁶. Takođe, Zakon utvrđuje da nadležni autoriteti moraju preduzeti mere u skladu sa stepenom povrede i obezbediti poštovanje zakona na pravedan i ravnopravan način¹⁷.

CINT je u nekim slučajevima postupao kao zastupnik između potrošača i ekonomskog operatera, zaključujući žalbe kroz povratak finansijskih sredstava ili sličnih naknada. Iz inspekcija je primećeno da je u 23 takva slučaja (tabela 3), proces zatvoren bez postavljanja neke kaznene mere, bez upozorenja ili službenog izveštaja operateru koji je prekršio prava potrošača. CINT preduzima administrativne mere samo kada ekonomski operater (nadalje EO) ne uspe obezbediti dokaze ili izveštaje koji opravdavaju utvrđenu nepravilnost.

¹⁶ UN Guidelines for Consumer Protection, tačka 80-81 i Regulation (EU) 2019/1020, član 11.

¹⁷ Zakon br. 06/L-034 o zaštiti potrošača na Kosovu.

2024.		2023.		2022.	
Rešene		Rešene		Rešene	
Osnovane	Neosnovane	Osnovane	Neosnovane	Osnovane	Neosnovane
Uzorak ID	Uzorak ID	Uzorak ID	Uzorak ID	Uzorak ID	Uzorak ID
116327	117928	109189	113165	107121	105717
116349		110592	111098	107204	108818
117973		108936		106527	107157
117114				107449	
117086				107311	
117702				107191	
117901					
115815					

Tabela 3 Uzorci žalbi rešenih bez postavljanja službenih kaznenih mera od CINT (2022-2024.)

Na primer, u 2022. godini, uzorak sa ID 107191 zastupa slučaj gde je potrošač zatražio povraćaj finansijskih sredstava zbog neodgovarajućeg proizvoda. Nakon intervencije inspektorata, EO je vratio uplaćeni iznos, a slučaj je zatvoren bez kaznenih mera ili službene dokumentacije o kršenju.

Zapisnik br.	00300
datum	03.06.2022
zaključak	Inspektori Tržišne inspekcije MINT-a kontaktirali su odgovornu osobu poslovnog subjekta, koja je potrošaču vratila iznos od 14,99 eura plaćeni za kupljeni proizvod, Ženski donji dio, budući da ga je potrošač smatrao neprikladnim.
mjere	Nema misa

Slika 4 Izdvojeni deo iz zapisnika CINT-a

Takođe, u uzorku sa ID 107204, žalba se odnosila na neprihvatanje proizvoda i nakon plaćanja. Iako je CINT realizovao inspekciju i procenio da je žalba osnovana, nakon zahteva inspektora, EO je poslao proizvod i slučaj je zatvoren bez izricanja novčane kazne ili bilo koje druge mere.

Shodno tome, iz prakse pregledanih inspekcija (uzorci ID 107191 i 107204), ne postoji formalna dokumentacija o administrativnoj intervenciji (npr. nalog inspektora privrednom subjektu da otkloni nepravilnosti u određenom roku) i zvaničnom donošenju odluke inspektora. Inspektor nije izdao administrativnu meru ili nalog sa rokom, već je jednostavno „intervenisao“ usmenim razgovorima ili neformalnim posredovanjem, što pokazuje da zakon nije pravilno poštovan u pogledu postupka i dokumentacije.

Ovaj pristup slabi preventivni efekat sistema, povećavajući rizik da će isti operateri ponoviti prekršaje, što direktno utiče na transparentnost i odgovornost institucionalnih postupaka.

U nastavku, iz analize drugih uzoraka, rezultuje da su samo u 10 slučajeva izrečene kaznene mere u obliku administrativnih novčanih kazni¹⁸. Od njih, 8 slučajeva je kažnjeno istim iznosom, 1,000 evra (tab.4), bez obzira što su se povrede promenile u sadržaju, uticaju na potrošača i u odgovarajućem sektoru.

2024.		2023.		2022.	
Uzorak ID	Iznos	Uzorak ID	Iznos	Uzorak ID	Iznos
1174093	1000 €	109189	1000 €	106458	1000 €
116995	1000 €	110584	500 €	106300	1000 €
115784	1000 €	109432	1000 €		
116849	1000 €				
113839	400 €				

Tabela 4 Slučajevi gde su izrečene fiksne administrativne kazne od 1,000 evra od CINT (2022–2024.)

Kao konkretan primer, u slučajevima kada su EO prevarili potrošače različitim cenama između police i blagajne, novčane kazne su ostale iste (1,000 evra) iako je kršenje ponovljeno nekoliko puta u istom mesecu. To pokazuje da mera nije bila progresivna i nije služila kao sredstvo za zaustavljanje kršenja. Štaviše, za isti prekršaj, drugi EO je kažnjen različitim iznosima (500 evra) od 1,000 evra, naglašavajući nedostatak jednakosti i doslednosti u donošenju kaznenih odluka.

Ova situacija proizilazi iz nedostatka dokumentovane i progresivne metodologije za razmatranje i kažnjavanje kršenja. CINT nema standardizovana uputstva za raspodelu novčanih kazni prema prirodi i ozbiljnosti kršenja, niti mehanizme praćenja za verifikaciju da li su operateri ispunili svoje zakonske obaveze. Odgovornost za praćenje ostaje na nivou pojedinih inspektora, dok nedostatak digitalnog i centralizovanog sistema onemogućava konsolidaciju podataka, analizu učinka i razvoj izveštaja koji bi poboljšali politike nadgledanja. Upotreba fiksnih novčanih kazni, bez obzira na prirodu povrede ili njeno ponavljanje, smanjila je kazneni i preventivni efekat sistema, rizikujući podsticanje nepoštenih ponašanja od ekonomskih operatera. Nedostatak ponovne kontrole i analize o efektu kaznenih mera čini nemoguću procenu da li su intervencije CINT-a rezultirale na poboljšanje stanja na tržištu ili promenom ponašanja subjekata. Ovo stanje ugrožava transparentnost, odgovornost i pouzdanost javnosti u nadzornoj funkciji institucije, slabeći njenu ulogu kao garanta zaštite prava potrošača.

¹⁸ Administrativna novčana kazna je kaznena mera postavljena od nadležnih organa kao posledica kršenja administrativnih odredbi, u cilju kažnjavanja i sprečavanja kršenja zakona i propisa.

3.1.5 Slaba zaštita na prevare od online prodaje

CINT nema posebne mehanizme za nadgledanje elektronske trgovine, ostavljajući potrošače nezaštićenim na online prevare. Značajan deo žalbi primljenih tokom 2022. i 2024. godine veže se za kupovinu putem interneta, uključujući slučajeve neovlašćenih prodavaca na društvenim mrežama. Iz analize 76 uzoraka razmotrenih, oko 30% su se odnosili na online kupovine (Tab. 4), gde su potrošači prijavili prevare, neusklađenost sa naručenim proizvodom, nedostatak prava na povratak ili nepoštovanje garancije.

2024.	2023.	2022.
Uzorak ID	Uzorak ID	Uzorak ID
115769	110592	107121
117928	108936	107204
115294	112553	106527
117451	112568	105717
116327	111098	105803
116349		107501
117973		106752
1174093		105968

Tabela 5 Uzorci žalbi koji se vežu za online kupovine (2022-2024.)

U većini ovih slučajeva, nakon prijema žalbe od DZP, slučaj je prosleđen CINT-u. Međutim, tretiranje je bilo ograničeno zbog nedostatka potpunih informacija o identitetu prodavaca, često Facebook ili Instagram profila bez službene ili registrovane adrese.

CINT nema namensku strategiju ili strukturu za elektronsku trgovinu i ne realizuje proaktivne inspekcije u ovoj oblasti. Inspektori reaguju samo na pojedinačne žalbe i ne postoji sistematski pristup za praćenje online prodavaca. Iz analize uzoraka razmotrenih tokom revizije, nisu identifikovani slučajevi online prevare koji su krivično procesirani. Ovo pokazuje da nedostaju jasni i dokumentovani postupci za saradnju sa Policijom Kosova u slučajevima kada postoje sumnje na krivična dela.

Nedostatak prilagođavanja institucija razvoju digitalnog tržišta, nedostatak obuka o izazovima elektronske trgovine i neažuriranje zakonskog okvira prema evropskim direktivama o pravima potrošača u online okruženju ometali su stvaranju specijalizovanih mehanizama i timova za ovaj sektor¹⁹. Kao posledica, potrošači ostaju nezaštićeni na online

prevare, žalbe ostaju nerešene, a poverenje u elektronsku trgovinu opada, utičući negativno na razvoj ovog sektora i zaštitu potrošača uopšte.

3.2 Planiranje i sprovođenje nadzora tržišta i korišćenje podataka od CINT i DZP

Ovo poglavlje razmatra kako CINT planira i sprovodi inspekcije u oblasti zaštite potrošača, kao i kako DZP, u svojoj ulozi tela za kreiranje politika i koordinaciju, koristi podatke kako bi uticao na politike zaštite i podržao efikasan nadzor tržišta. Inspekcije predstavljaju jedan od glavnih mehanizama za garantovanje prava potrošača i jačanje institucionalne kontrole na tržištu, stoga je važno da budu bazirane na analizi rizika, održivim podacima i međuinstitucionalnoj saradnji. Kroz ovo poglavlje, izveštaj identifikuje dve glavne problematike koje ograničavaju funkcionalnost i efektivnost sistema: (1) nedostatak analize rizika i jasnih unutrašnjih struktura u CINT za efektivno planiranje, i (2) nedovoljna upotreba podataka iz sistema žalbi od strane DZP-a da utiče na politike zaštite i podrži proces nadzora tržišta.

3.2.1 Nedostatak analize rizika i korišćenje podataka u efektivnom nadzoru od CINT i DZP

CINT treba da ima jasan sistem za planiranje inspekcija na osnovu analize rizika, identifikujući najosetljivije sektore, na osnovu istorije kršenja i podataka iz žalbi potrošača²⁰. DZP, kao jedinica odgovorna za izradu i koordinaciju politika o zaštiti potrošača, treba da razvije i koristi mehanizme za prikupljanje, analiziranje i korišćenje podataka za identifikaciju tržišnih trendova, izgradnju preventivnih politika i procenu uticaja preduzetih mera²¹.

Jedna od sistemskih slabosti u funkcionisanju institucija odgovornih za zaštitu potrošača, kao CINT i DZP, je nedostatak strukturisane analize podataka, koja pomaže u identifikaciji sektora rizika, proceni efekta mera i izgradnji politika baziranih na evidenciji.

¹⁹ Zakonski okvir na Kosovu o zaštiti potrošača uključuje nekoliko odredbi o elektronskoj trgovini, ali ostaje neažuriran i nije u potpunosti usklađen sa Direktivom 2011/83/EU o pravima potrošača u digitalnom kontekstu, kao i sa nedavnim dešavanjima u EU, kao Akt o digitalnim uslugama (Digital Services Act).

²⁰ Godišnji izveštaji Inspektorata tržišta, 2022-2024.

²¹ Program o zaštiti potrošača 2021-2025., član 5.1 i 5.4.

UN Guidelines for Consumer Protection (2016), tačka 79-81.

Nedostatak analize rizika i planiranja baziranog na podacima od CINT-a

CINT, iako priprema godišnje planove inspekcija, ne primenjuje standardizovani pristup o analiziranju rizika koji se veže za bezbednost proizvoda i kršenja prava potrošača. Operativni dokumenti CINT-a, kao godišnji planovi za 2022-2024., nedeljni i godišnji izveštaji i izveštaji o učinku ne sadrže nikakvu dokumentovanu analizu rizika za utvrđivanje prioritetnih sektora za inspekciju. Izbor sektora i aktivnosti uglavnom se baziraju na iskustvu inspektora i ad-hoc zabrinutosti građana, u nedostatku razvijene i usvojene metodologije za tu svrhu.

Trenutno, CINT nema unutrašnja uputstva za procenu rizika, čekajući finalizaciju odgovarajućih uputstva od Kancelarije Generalnog inspektora (KGI). U nedostatku ovih uputstva i strukturisanog sistema za upravljanje žalbama i inspekcijskim podacima, planiranje nastavlja da se vrši na decentralizovanoj i nedokumentovanoj osnovi. CINT nema unutrašnji protokol planiranja na terenu ili o podeli svakodnevnih poslova za inspektore, osim organizacije po sektorima (opšti nadzor, bezbednost proizvoda, bezbednost nafte) i na osnovu vrste žalbi. Pošto CINT nema zajedničku i strukturisanu bazu podataka za žalbe, planiranje rada se vrši bez oslanjanja na potpunu i centralizovanu analizu podataka.

Shodno tome, uprkos postojanju operativnih dokumenata i planova rada, proces identifikacije prioritetnih sektora i planiranja inspekcija se ne realizuje na sistematskoj, analiziranoj i dokumentovanoj osnovi rizika, kako se zahteva zakonskim standardima i najboljim praksama²². Ova situacija pokazuje da ne postoji jasan i organizovan sistem za nadzor tržišta na osnovu rizika, što može dovesti do neodgovarajuće raspodele resursa i koncentracije u manje važnim oblastima.

Zato što se sektorski prioriteti ne utvrđuju na objektivnim i standardizovanim osnovama, kao istorija kršenja, analiza žalbi ili rizičnost proizvoda, postoji rizik od neadekvatne raspodele ljudskih i operativnih resursa. To ometa kontinuirano poboljšanje i strateško planiranje bazirano na rezultatima.

Takođe, u nedostatku jedinstvenog sistema za upravljanje žalbama i inspekcijske podatke, CINT ne uspeva da izgradi zatvoren ciklus za informisanje-planiranje-delovanje-procenu, koji je neophodan za efektivan nadzor tržišta. Ovo ne samo da smanjuje institucionalnu transparentnost, već i ometa izgradnju poverenja javnosti u efikasnost i pravičnost nadzora tržišta.

²² Zakon br. 06/L-111 o inspektoratu tržišta, član 6. stav 1. tačka d);
Administrativno uputstvo br. 08/2021. o planiranju, koordinaciji i praćenju inspekcija.

Slabosti u analizi, praćenju i proceni mera od DZP

Sa druge strane, i DZP ne koristi potencijal podataka prikupljenih putem elektronske platforme za žalbe. Ova platforma služi samo za početno podnošenje žalbi i pruža osnovne statistike po oblastima i opštinama, ali ne sadrži funkcionalne module za praćenje statusa žalbi, kategorizaciju kršenja ili analizu sadržaja. Sistem takođe nije povezan sa CINT sistemom, onemogućavajući razmenu informacija između institucija i efektivnu koordinaciju u odbrambenim radnjama.

DZP ne raspolaže unutrašnju bazu podataka ili analitički sistem koji dopušta praćenje efekta preduzetih mera na ekonomske operatore. Ne postoji dokumentovani protokol za razmenu slučajeva sa CINT-om, niti mehanizam koji na kontinuiran način prati koje mere su sprovedene i kakav uticaj su imale na bezbednost potrošača. Štaviše, nedostaju standardizovani postupci za jedinstveno tretiranje slučajeva ili za verifikaciju sprovođenja mera, bilo kroz ponovne kontrole od inspektorata ili nekog zajedničkog institucionalnog procesa.

Ovi nedostaci proizilaze iz nedostatka namenskih resursa za statističku analizu, unutrašnjih standarda i strukturisanu interakciju sa drugim stranama. Kao posledica, DZP nije u stanju da pruži izveštaje bazirane na podacima o efektu intervencija, identifikuje najproblematičnije sektore ili razvije preventivne politike. To slabi njegovu funkciju kao institucije za kreiranje i koordinaciju politike u oblasti zaštite potrošača.

Obe institucije nisu uspele da izgrade funkcionalan sistem nadzora tržišta baziran na rizik i evidenciju, kao što se zahteva od dobrih praksi i evropskih standarda. Nedostatak održive analize podataka negativno utiče na: raspodelu ljudskih i operativnih resursa prema stvarnom riziku, razvoj politika baziranih na dokazima, identifikaciju sektora sa strukturnim problemima ili ponovljenim kršenjima, izgradnju zatvorenog ciklusa planiranja-sprovođenja-procene za kontinuirano poboljšanje.

Ovi nedostaci proizilaze iz nedostatka usvojenih metodologija i standarda za analizu rizika, nedostatka digitalizovanih sistema za upravljanje i analizu podataka, nedostatka protokola za koordinaciju i međuinstitucionalnu razmenu informacija, kao i nedostatka analitičkih kapaciteta unutar obe institucije.

Institucije nisu uspele da efektivan način planiraju i sprovode svoje radnje za zaštitu potrošača. Intervencije se ne baziraju na proceni rizika niti se procenjuju za njihov uticaj. Kao rezultat toga, resursi se troše na neefikasan način, politike se ne poboljšavaju, a transparentnost sistema ostaje ograničena, utičući negativno na pouzdanost javnosti i ukupnu efektivnost zaštite potrošača.

3.2.2 Nedovoljna upotreba podataka o žalbama za izgradnju politika zaštite od DZP

DZP, kao organ za koordinaciju i kreiranje politika, treba da koristi podatke sistema za žalbe i analizu tržišta kako bi doprineo u izradi politika, orijentaciji javnosti i saradnji sa inspektoratom za efektivniji nadzor. Ova uloga zahteva od DZP da izgradi kapacitete za analizu podataka, identifikuje problematične tendencije na tržištu i orijentise institucionalne intervencije na proaktivan i koordinisan način. Nekorišćenje ovih podataka ograničava njegovu funkciju kao institucije za kreiranje politike i ometa povećanje poverenja potrošača u sistem zaštite²³.

DZP prima i protokoliše žalbe potrošača putem elektronske platforme²⁴ koja omogućava podnošenje žalbi od građana i pruža osnovne statistike o broju žalbi po oblastima kršenja. Međutim, trenutni sistem ne sadrži module za analizu sadržaja žalbi ili za praćenje njihovog statusa i konačnog rezultata, i nije funkcionalno povezan sa CINT-om.

DZP nije razvio analitički mehanizam ili sistem za obradu podataka koji bi mu omogućio da koristi na strukturisan način informacije koje prikuplja putem žalbi potrošača. Trenutno nedostaju periodične analize, sintetički izveštaji ili tematske procene kako bi pomogle u identifikaciji tendencija, ponavljanje kršenja, najugroženijih sektora ili proizvoda koji predstavljaju rizik za potrošače. Kao rezultat toga, ovi podaci ne služe kao osnova za izgradnju politika zaštite, za ciljane informativne kampanje ili za orijentisanje drugih institucija ka proaktivnoj radnji. Štaviše, nedostaje formalni mehanizam saradnje između DZP i CINT za zajedničku razmenu podataka i analizu, ograničavajući ulogu DZP-a ne samo u aspektu kreiranja politike, ali i kao obrazovne institucije za građane. Ova stanje ometa razvoj pristupa baziranog na evidenciji i smanjuje kapacitet institucija da na pošten i efektivan način intervišu na tržište²⁵.

Prema DZP, nerazvijanje analitičkog sistema za identifikaciju prioriternih sektora proizilazi uglavnom iz nedostatka institucionalnih kapaciteta i nedostatka standardizacije praksi za tretiranje i analizu žalbi. Podaci koji se prikupljaju putem online platforme ne analiziraju se na sistematski način kako bi se identifikovali najproblematičniji sektori ili generisali uvidi za planiranje bazirano na rizik zbog nedostatka resursa namenjenih statističkoj analizi, kao i nedostatka integrisanih mehanizama saradnje sa CINT-om.

²³ Zakon br. 06/L-034 o zaštiti potrošača, član 7. stav 1. i 2;

Program o zaštiti potrošača 2021-2025., pod horizontalnim ciljem za poboljšanje institucionalne koordinacije.

²⁴ (<https://konsumatori.rks-gov.net>).

²⁵ Zakon br. 06/L-034 i u Programu o zaštiti potrošača 2021-2025.

Kao posledica, nema dokaza da se podaci generisani sa platforme za žalbe koriste za vođenje odlučivanja na sektorskom nivou ili da utiču na inspekcijske politike CINT-a.

Nedostatak dokumenata koji formalizuju saradnju sa CINT-om i nedostatak integrisanog pristupa za planiranje nadzora tržišta, učinili su da svaka institucija postupa zasebno i da ne koristi podatke na efektivan način za odlučivanje. DZP nije u stanju da izveštava o napretku ili uticaju sistema žalbi na zaštitu potrošača, a samim tim ometa na kontinuirano poboljšanje i izgradnju politika baziranih na podacima.

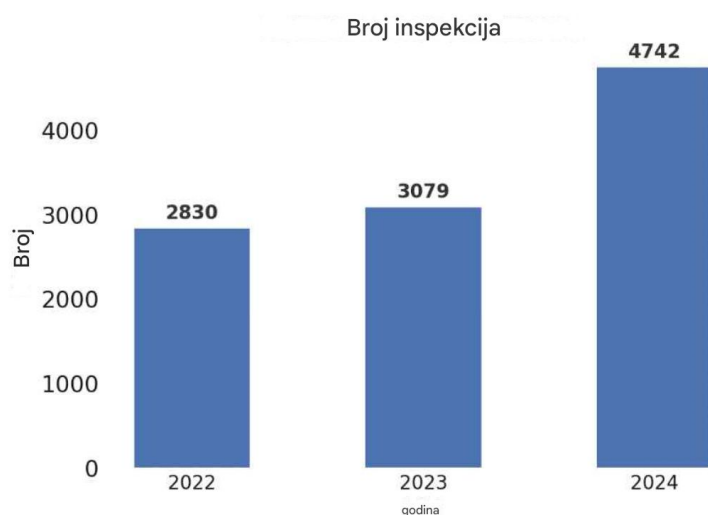
3.3 Nedostatak sprovođenja strateških ciljeva Programa o zaštiti potrošača od CINT i DZP

Odgovorne institucije moraju da sprovedu Program o zaštiti potrošača i godišnjim planovima rada kroz merljive i jasne aktivnosti. Strategija treba da se sprovodi kroz kratkoročne i srednjoročne ciljeve, sa merljivim pokazateljima učinka, odražavajući godišnji napredak i izazove u sprovođenju. Ove strategije treba da budu aktivna sredstva za vođenje javnih politika u oblasti zaštite potrošača²⁶.

Program o zaštiti potrošača 2021-2025. sadrži jasne ciljeve u oblastima kao elektronska trgovina, obrazovanje potrošača, bezbednost proizvoda i tretiranje žalbi. Prema njihovom mandatu, CINT treba da sprovede ciljeve kroz inspekcije i među-institucionalnu saradnju, dok DZP ima za dužnost izradu politika i institucionalnu koordinaciju. Međutim, obe institucije nisu sprovele Program na strukturisan i merljiv način.

Tokom 2022-24. godine, CINT je značajno povećao inspekcijske aktivnosti prikazane na slici ispod:

²⁶ Program o zaštiti potrošača 2020-2024.



Slika 5 Broj inspekcija od CINT (2022-2024.)

Slika (5) prikazuje broj inspekcija realizovanih od CINT tokom godina 2022-2024. Kao što se vidi, postoji kontinuirani porast inspeksijskih aktivnosti, prelazeći sa 2,830 inspekcija u 2022. godini na 4,742 u 2024. godini. Ovaj trend ukazuje na sve veće napore institucije da ispuni svoj nadzorni mandat. Povećanje se odrazilo i na proširenje delokruga i intenziviranje međuinstitucionalne saradnje, dostigavši 611 zajedničkih inspekcija u 2024. godini sa institucijama kao Policija Kosova, Carina, PAK i Inspektorat rada²⁷.

Paralelno sa inspekcijama, CINT je tretirao značajan broj žalbi potrošača:

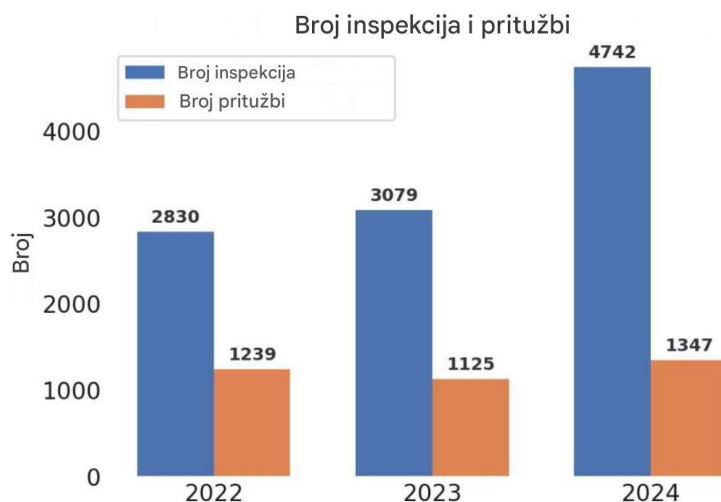


Tabela 6 Broj inspekcija i žalbi tokom 2022.,23.,24. godine

²⁷ Izveštaj o radu 2024. CINT.

Ovaj trend ukazuje na sve veće napore institucije da ispuni svoj nadzorni mandat. Pored toga, izrečene su novčane kazne, pokrenuti su slučajevi na sudovima, lokali su zatvoreni i preduzete su druge mere kako bi se garantovala bezbednost proizvoda na tržištu.

Međutim, uprkos ovog operativnog angažovanja, strateški i operativni dokumenti CINT-a ne dokazuju vezu između preduzetih aktivnosti i specifičnih ciljeva Programa. Planovi rada i izveštaji o učinku fokusiraju se uglavnom na kvantitativne rezultate, ali ne dokumentuju koje mere Programa su sprovedene, u kojoj meri i sa kojim uticajem. Takođe nedostaje analitički izveštaj koji procenjuje strateški napredak u implementaciji programa. Strateški program nije sproveden od strane CINT-a u merljivom i planiranom obliku.

Između ostalog, Program predviđa da se postigne usklađivanje sa relevantnim zakonodavstvom EU-a, radi na podizanju saradnje, kako one međuinstitucionalne, regionalne, sa privatnim sektorom i civilnim društvom, da informiše autoritete o nebezbednim proizvodima i organizuje povlačenja proizvoda iz opticaja. Takođe, dužnosti uključuju prilagođavanje i uključivanje u domaće zakonodavstvo Uredbe²⁸ o nadzoru tržišta i usklađenosti proizvoda, koja zamenjuje Uredbu EU-a²⁹.

Nedostatak unutrašnjeg mehanizma planiranja koji povezuje strateške ciljeve Programa sa operativnim aktivnostima učinio je da CINT ne sprovodi Program na strukturisan i merljiv način³⁰. Kao rezultat toga, nedostaje procena stvarnog uticaja inspekcija na zaštitu potrošača i bezbednost proizvoda. Institucija nastavlja da izveštava samo na osnovu kvantitativnih podataka, bez dokaza o stvarnim poboljšanjima, ograničavajući transparentnost, odgovornost i efektivnost intervencija.

Sa druge strane, DZP, koji za mandat ima izradu politika i institucionalnu koordinaciju u oblasti zaštite potrošača, nije izgradio operativne dokumente koji strateške ciljeve prevode u jasne i merljive mere. Nedostaju indikatori učinka i redovna izveštavanja o napretku. Aktivnosti DZP-a, uglavnom fokusirane na osnovno tretiranje žalbi i opšte javne komunikacije, nisu povezane sa strateškim ciljevima Programa, onemogućavajući efektivno kreiranje politika i baziranih na evidenciji. Takođe, nedostatak koordinacije sa CINT u praćenju slučajeva šteti izgradnji funkcionalnog sistema za politiku-sprovođenje-praćenje.

Prema DZP, ova situacija proizilazi uglavnom iz nedostatka organizacionih kapaciteta, unutrašnje funkcionalne strukture i dovoljnih ljudskih resursa. CINT, u međuvremenu, nije

²⁸ 2019/1020.

²⁹ Program o zaštiti potrošača 2021-2025. str. 40-42 Reg EU 765/2008.

³⁰ Plan učinka za 2024. godinu, Godišnji izveštaji CINT 2022-2024.

razvio mehanizme koji omogućavaju integraciju strateških ciljeva u godišnje planiranje i izveštavanje.

Kao posledica, nijedna od institucija ne uspeva da dokaže da se Program o zaštiti potrošača sprovodi u praksi na planiran i merljiv način. To ometa transparentnost, odgovornost i procenu uticaja politika i mera nadzora. Takođe, ova situacija ograničava izgradnju održivog i koordinisanog sistema o zaštiti potrošača, kao i šteti poverenju građana u odgovorne institucije.

3.4 Osveščivanje i informisanje potrošača

Informisanje i osveščivanje potrošača o njihovim pravima treba da bude strukturisano i bazirano na sveobuhvatnom pristupu, koji namerava ne samo širenje informacija, već i osnaživanje građana da donose informisana rešenja i traže zaštitu kada je potrebno. To podrazumeva da informativne kampanje moraju biti prilagođene različitim grupama stanovništva, koristeći razumljive jezike, pristupačne kanale i digitalna i tradicionalna sredstva.

U skladu sa Guidelines o zaštiti potrošača UN-a³¹ i praksama Evropske unije³², transparentnost u reklamama, obrazovanje o ugovornim pravima i jasnoća u postupcima žalbi su suštinski elementi za efektivan sistem³³. Takođe, institucije treba da imaju indikatore za merenje efekta intervencija, kao: povećanje broja potrošača koji poznaju svoja prava, korišćenje platformi za žalbe ili učešće u kampanjama osveščivanja.

3.4.1 Nedostatak procene o efektu kampanja osveščivanja

DZP je u saradnji sa inspektoratima i nevladinim organizacijama razvio nekoliko mera za informisanje i obrazovanje potrošača. To uključuje medijske kampanje, distribuciju informativnih materijala tokom Nedelje potrošača, kao i publikacije na službenim digitalnim platformama. Razvijeno je nekoliko aktivnosti osveščivanja u saradnji sa školama kroz nekoliko predavanja na časovima nastave, preko 900.000 SMS-ova je poslato na godišnjem

³¹ United Nations Guidelines for Consumer Protection (2016) - UNCTAD.

https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_en.pdf.

³² EU Consumer Policy - New Consumer Agenda (2020-2025) https://ec.europa.eu/info/publications/new-consumer-agenda_en.

³³ Directive 2005/29/EC o nepoštenim trgovinskim praksama (uključuje transparentnost i obmanjujuće reklamiranje).

Program o zaštiti potrošača na Kosovu 2021-2025., Poglavlje VI.

nivou potrošačima 2022-2024., takođe je kreirana i digitalna aplikacija “Kupi bezbedno” uz finansiranje od GIZ-a.



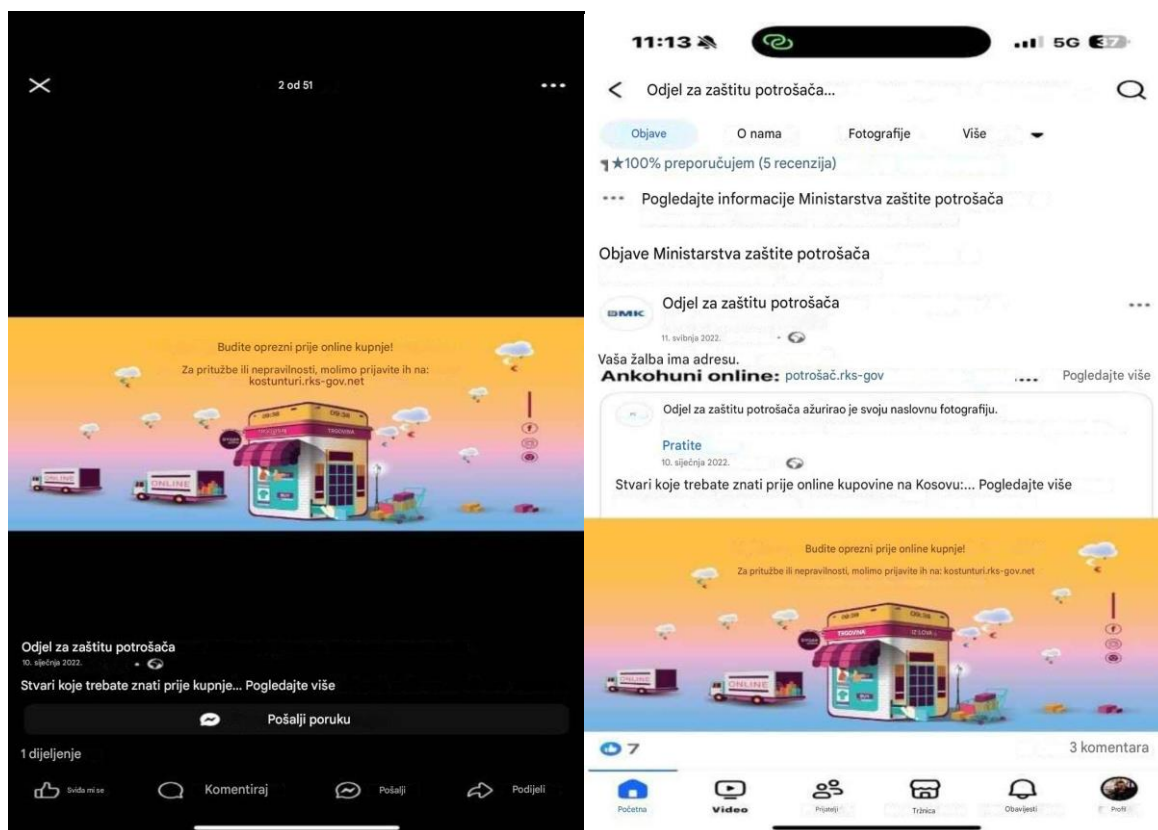
Slika 6 Kanali identifikovani kao mogućnosti za informisanje i podizanje svesti potrošača

Institucije su distribuirale brošure i realizovale aktivnosti za osvešćivanje potrošača tokom 2022. i 2024. godine. Međutim, ne postoji održiv sistem za merenje efekta ovih mera. Nedostaju indikatori učinka, ankete i procene o nivou javne svesti. To čini nemogućim da se razume da li su aktivnosti imale stvarni uticaj.

Zbog nedostatka jasne metodologije za merenje uticaja kampanja, institucije su se oslanjale samo na povećanje broja žalbi kao pokazatelj uspeha. Kao posledica, nedostaje realna procena rezultata i nemoguće je planirati politike bazirane na podacima o budućnosti.

3.4.2 DZP bez aktivnog prisustva na televiziji i online medijima

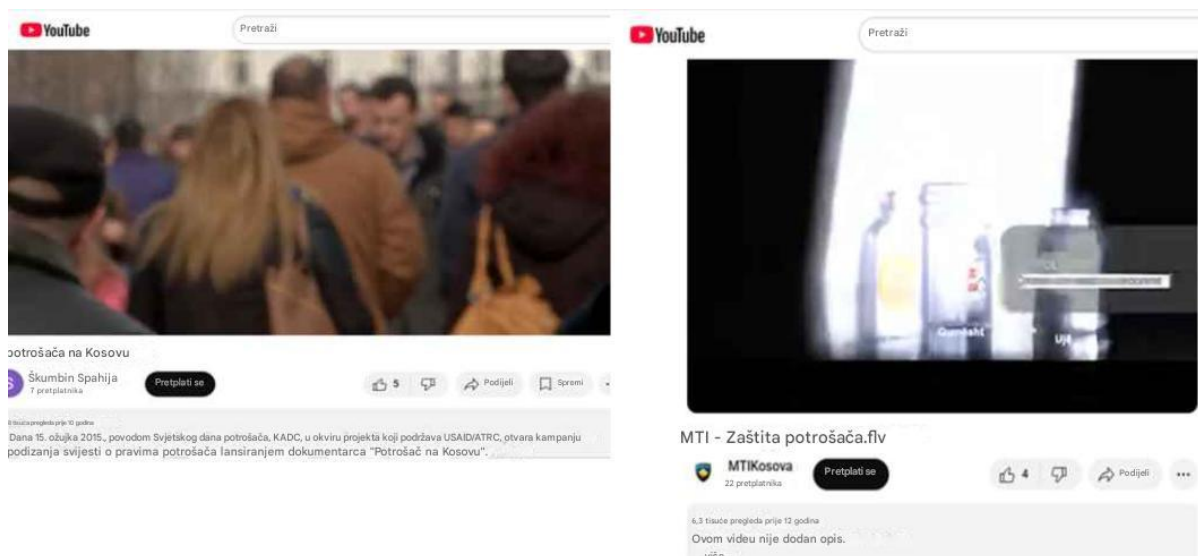
DZP treba da ima snažno prisustvo u online medijima kako bi povećao svest i osvešćivanje potrošača. Facebook i društvene mreže su među najkorišćenim sredstvima građana za informisanje. Međutim, službena stranica DZP-a nije ažurirana još od 2022. godine. Štaviše, prema anketi, 80% građana dobija informacije o žalbama od neformalnih grupa na društvenim mrežama, a ne sa službenih kanala. Ovo pokazuje ozbiljan jaz u institucionalnoj komunikaciji i angažmanu.



Slika 7 Nedostatak ažuriranja i komunikacije na službenoj stranici DZP-a na Facebook-u.

Nakon unutrašnje odluke DZP-a da prekine upotrebu neslužbenih društvenih mreža kao Facebook, sa obrazloženjem što se one ne smatraju službenim kanalima institucionalne komunikacije i nisu u vlasništvu države, direktan kontakt sa potrošačima je prekinut bez pružanja funkcionalnih digitalnih alternativa za komunikaciju. To je dovelo na smanjenje osveščivanja i oslabelo ulogu DZP-a kao pouzdan izvor informisanja, ostavljajući prostor građanima da se orijentišu ka neformalnim izvorima.

Štaviše, uprkos planiranjima, u medijima nisu realizovane kampanje osveščivanja. Poslednji reklamni spot je objavljen na YouTube pre više od 10 godina. Iako aktivnosti figurišu u godišnje planove, nedostaje izveštavanje o njihovoj realizaciji ili prenošenju. Glavni razlog je nedostatak odobrenja i visoki troškovi za prenos. To je učinilo da DZP ne bude prisutan u medijima sa porukama osveščivanja.



Slika 8 Nedostatak prisustva reklamnih spotova DZP-a na YouTube

Nedostatak potrebnih odobrenja od Ministarstva industrije, preduzetništva i trgovine, koja se zahtevaju za odobravanje fondova i realizaciju javnih kampanja, zajedno sa razmatranim visokim troškovima za emitovanja, učinili su da DZP ne realizuje nove medijske kampanje na TV-u, radiju ili YouTube. Kao posledica toga, građani se ne informišu redovno o svojim pravima, dok javna svest ostaje na niskim nivoima i ciljevi programa se ne postižu.

3.4.3 Nedostatak funkcionisanja RAPEX sistema i transparentnost o opasnim proizvodima na tržištu od CINT

RAPEX sistem (Rapid Alert System for Dangerous Non-Food Products) je važan mehanizam za identifikaciju, izveštavanje i širenje informacija u vezi sa opasnim neprehrambenim proizvodima na tržištu, kao igračke, električni proizvodi, kozmetika itd. Ovaj sistem je deo zahteva za usklađivanje sa *acquis communautaire*³⁴ EU-a i služi kao suštinsko sredstvo za zaštitu zdravlja i bezbednosti potrošača.

Na Kosovu, RAPEX je sproveden kao pilot projekat u 2019. godini u saradnji sa EU i prvobitno je upravljao od MIPT (konkretno DZP), pretvarajući se u funkcionalnu platformu za izveštavanje opasnih proizvoda, kao i za obaveštavanje javnosti i ekonomskih operatera u

³⁴ *Acquis communautaire* odnosi se na skup zakonodavstva, praksi, standarda i pravnih principa Evropske unije, koje zemlje kandidatkinje moraju usvojiti i sprovesti kao deo procesa pristupanja EU. To uključuje pravila koja garantuju funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, uključujući zaštitu potrošača, bezbednost proizvoda i nadzor tržišta.

realnom vremenu. Tokom trogodišnjeg perioda svog funkcionisanja, prijavljena su i objavljena obaveštenja o visokorizičnim proizvodima, a realizovane su kampanje za njihovo povlačenje sa tržišta.³⁵

Međutim, nakon prenosa odgovornosti za ovaj sistem na CINT, sistem je prestao da funkcioniše. Više nije bilo tehničkog održavanja, ni osvežavanje podataka a ni objavljivanja novih proizvoda identifikovanih kao opasni. CINT nije preduzeo korake da obezbedi kontinuitet sistema ili da razvije njegovu zamenu³⁶. Trenutno ne postoji ni transparentnost ni obaveštenja javnosti o riziku od proizvoda na tržištu.

Ova situacija je u skladu i sa strateškim pravcima utvrđenim u Koncept dokumentu o oblasti nadzora tržišta proizvoda, gde je naglašeno da postojeća RAPEX-Kosova platforma, upravljana od Inspektorata tržišta, trebalo bi da se osveži i ažurira novim podacima, koji će se integrisati u elektronski sistem inspekcije koji je u razvoju³⁷.

Ovi podaci jasno pokazuju da, uprkos institucionalnoj viziji o razvoju platforme i njenog uključivanja u integrisani sistem inspekcija, u praksi nije preduzeta nikakva radnja za sprovođenje ovih planova. Kao posledica toga, potrošači ostaju bez informacija o rizicima od proizvoda na tržištu, izlažući se mogućim kršenjima koja pogađaju njihovo zdravlje i bezbednost.



Slika 9 Ciklus sistema RAPEX

³⁵ Adresiranje potrebe za jačanjem kapaciteta u javnim institucijama sa fokusom na izgradnju ljudskih resursa u Departmanu za zaštitu potrošača, direktive EU.

³⁶ Dokument o oblasti nadzora tržišta.

³⁷ Koncept dokument o oblasti nadzora tržišta proizvoda 2023.

3.5 Koordinacija, odgovornost i nedostatak procene kaznenih mera od CINT

CINT mora imati jasan sistem za praćenje mera preduzetih protiv ekonomskih operatera, uključujući izricanje novčanih kazni, zabranu na tržište, konfiskacije ili upozorenja. Ovaj sistem treba da omogući ponovnu kontrolu slučajeva kako bi se verifikovalo ispunjavanje mera i da sadrži redovne analitičke izveštaje koji procenjuju uticaj ovih mera na poboljšanje stanja na tržištu i zaštitu prava potrošača³⁸.

CINT nije razvio funkcionalni mehanizam za praćenje sprovođenja kaznenih mera izrečenih nakon inspekcija. U praksi, ponovne kontrole se ne realizuju da bi se verifikovalo da li su ekonomski operateri ispunili svoje zakonske obaveze, kao plaćanje novčanih kazni ili zabrana nepoštenih praksi. Ova informacija stoji na individualnom nivou inspektora i ne prijavljuje se ili konsoliduje na menadžerskom nivou. Kao rezultat toga, menadžment nema jasni pregled o stvarnom efektu intervencija.

Iako su spiskovi novčanih kazni za period 2022-2024. dokumentovani, CINT ne sastavlja analitičke izveštaje koji pokazuju da li su preduzete mere uticale na poboljšanje ponašanja operatera ili povećanje bezbednosti na tržištu. U nedostatku ove analize, ostaje nejasno da li su mere služile kao kazneno sredstvo, kao preventivno sredstvo ili samo kao administrativna formalnost.

Ovi nedostaci proizilaze iz nedostatka digitalizovanog sistema za praćenje napretka mera i iz nedostatka standarda za naknadno (naredno) praćenje. Kao posledica toga, ne realizuje se zatvoreni ciklus informisanja, radnje i procene, koji je od suštinskog značaja za efektivan nadzor i kreiranje politika baziranih na evidenciji. Ovo slabi efektivnost intervencija i ugrožava poverenje javnosti u nadzornu funkciju CINT-a.

4 Zaključci

Rezultati revizije pokazuju da trenutni sistem zaštite potrošača nije dobro koordiniran i predstavlja značajne slabosti u svakoj od njegovih veza. Procedure za postupanje po žalbama nisu dostupne, jedinstvene i ne prate se na sistematičan i proverljiv način, što onemogućava obezbeđivanje pouzdanog i transparentnog nadzora nad napretkom i rešavanjem predmeta. Inspekcije se uglavnom sprovode na osnovu pojedinačnih žalbi, a ne na osnovu analize rizika. Strategije i planovi za zaštitu potrošača nisu praćeni konkretnim i merljivim akcijama, dok su kampanje podizanja svesti ograničene i ne dopiru do svih građana. Iznad svega, koordinacija između institucija je slaba i nedostaje integrisani sistem za razmenu podataka i zajedničko praćenje slučajeva. Ove ranjivosti direktno utiču na nivo zaštite koji se potrošačima zapravo nudi na tržištu.

Aktuelni mehanizam za rešavanje žalbi potrošača, koji bi u suštini trebalo da obezbedi efikasnu zaštitu, je fragmentiran i nije u potpunosti funkcionalan. Nedostatak integrisane i standardizovane platforme između Departmana za zaštitu potrošača i Centralnog inspektorata za nadzor tržišta značajno ograničava efikasnost i transparentnost procesa. Potrošači nemaju pristup praćenju statusa žalbe, dok je međuinstitucionalna komunikacija neformalna i često se odvija putem e-maila, ne garantujući zadržavanje podataka, sledljivost i transparentnost.

Iako je većina žalbi obrađena u zakonskim rokovima, neke ostaju nerešene ili nedokumentovane. Nedostatak kompletne dokumentacije za mnoge slučajeve, uključujući presude bez pratećih dokaza i zatvaranje slučajeva bez ikakve kazne ili formalnog izveštaja, otežava procenu pravičnosti i transparentnosti odluka, što izaziva zabrinutost zbog njihove zakonske valjanosti i kredibiliteta.

Inspekcije tržišta od strane Centralnog inspektorata za nadzor tržišta ne zasnivaju se na dokumentovanim analizama rizika, a sektorski prioriteti se određuju na osnovu individualnog iskustva i ad hoc slučajeva. Kao rezultat toga, sektori kao što su e-trgovina, koji predstavljaju visok rizik od prevare i kršenja prava potrošača, ostaju van institucionalne pažnje. Čak i u slučajevima kada se preduzimaju kaznene mere, one su često ujednačene (npr. fiksne kazne od 1.000 €) bez obzira na stepen ili ponavljanje povrede, pokazujući nedostatak progresivnih pristupa i slab preventivni efekat.

Na strateškom nivou, Program za zaštitu potrošača 2021-2025 se ne sprovodi na sistematski način. Ni Departman za zaštitu potrošača ni Centralni inspektorat za nadzor tržišta ne povezuju operativne aktivnosti sa strateškim ciljevima, nemaju merljive pokazatelje učinka i objavljuju izveštaje koji procenjuju napredak ili stvarni uticaj preduzetih mera. Institucionalne aktivnosti se sprovode na način odvojen od javnih prioriteta i ciljeva utvrđenih u strateškim dokumentima, bez zatvorenog ciklusa sprovođenja-praćenja politike.

Aktivnosti za svesnost i informisanje potrošača su ograničene i nisu merljive u smislu uticaja. Uprkos distribuciji brošura i nekim informativnim aktivnostima, Departman za zaštitu potrošača nije razvio mehanizme za merenje uticaja kampanja podizanja svesti. Elektronska platforma nije funkcionalna dosledno, stranice za društvene mreže nisu ažurirane, a u lokalnim medijima nedostaju kampanje za podizanje svesti. To je uticalo na građane da se orijentišu ka neformalnim izvorima informacija, dok mnogi od njih ne znaju kako da se žale ili ne veruju relevantnim institucijama.

Sistem ne obezbeđuje pravilno praćenje kaznenih mera. Ni Centralni inspektorat za nadzor tržišta ni Odeljenje za zaštitu potrošača nemaju funkcionalne mehanizme za proveru da li su privredni subjekti ispunili zakonske obaveze nakon inspekcija ili novčanih kazni. Podaci nisu konsolidovani i analizirani kako bi se procenio stvarni efekat intervencija. Ova sistemska slabost veze između donošenja odluka, sprovođenja i izveštavanja ograničava sposobnost institucija da izgrade politike zasnovane na dokazima i obezbede odgovornost prema javnosti.

5 Preporuke

Sledeće preporuke imaju za cilj da poboljšaju opšte funkcionisanje sistema zaštite potrošača na Kosovu, uključujući rešavanje žalbi, inspekcije, informisanje građana, sprovođenje strategija i međuinstitucionalnu saradnju.

Preporučujemo Ministarstvu industrije, preduzetništva i trgovine (MIPT) da preduzme konkretne mere u okviru dva departmana kako bi se povećala efikasnost, transparentnost i odgovornost u svim vezama sistema:

Departman za zaštitu potrošača (DZP) preporučuje se da:

1. Poboljša upravljanje žalbama potrošača kroz izgradnju funkcionalnih digitalnih sistema.
2. Ojača međuinstitucionalnu saradnju, sa posebnim fokusom na tretman elektronske trgovine.
3. Izradi plan implementacije sa merljivim ciljevima kako bi se institucionalne aktivnosti usmerile ka konkretnim rezultatima.
4. Preduzme mere za unutrašnju reorganizaciju odeljenja i funkcionalizaciju postojećih divizija, uz jasno dodelu odgovornosti prema delokrugu rada.
5. Ojača javnu svest i komunikaciju sa građanima putem održive i efikasne upotrebe digitalnih kanala i informativnih kampanja, uz praćenje indikatora za merenje uticaja.
6. Ojača koordinaciju i međuinstitucionalnu odgovornost kroz sistematsko dokumentovanje i formalizaciju saradnje sa CINT.

Centralnoj inspekciji za nadzor tržišta (CINT) se preporučuje da:

1. Poboljša strateško planiranje i sprovođenje nadzora tržišta kroz prevođenje ciljeva Programa za zaštitu potrošača u konkretne i merljive aktivnosti, orijentisane na analizi rizika i podacima iz žalbi.
2. Izradi jasne protokole za raspodelu zadataka unutar inspekcijskih timova i za praćenje sprovedenih mera, u cilju obezbeđenja održivog i efikasnog praćenja obrađenih slučajeva.
3. Ojača praćenje i vrednovanje kaznenih mera putem sistematskog prikupljanja podataka i sprovođenja progresivne politike prema ponovljenim prekršiocima.

4. Obezbedi održivo i efikasno funkcionisanje elektronskog sistema za upravljanje slučajevima i poveća transparentnost kroz objavljivanje podataka o inspekcijama i preduzetim merama.
5. Obezbedi ponovno funkcionisanje sistema RAPEX i omogući pun pristup građana listama opasnih proizvoda zabranjenih na tržištu.
6. Ojača međuinstitucionalnu koordinaciju za efikasne intervencije na tržištu kroz saradnju sa relevantnim institucijama, u slučajevima opasnih proizvoda, šverca ili prodaje van zakonskih okvira.
7. Preduzme mere za identifikaciju i tretiranje neregistrovanih privrednih operatera, sa ciljem poboljšanja nadzora tržišta i zaštite potrošača.

6 Prilog I

Problem revizije

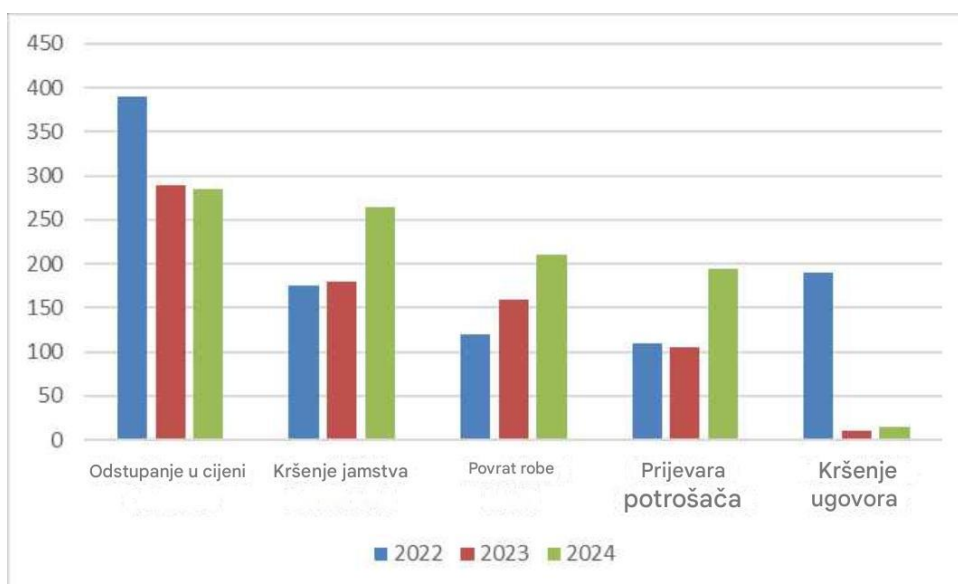
Na Kosovu, zaštita potrošača je oblast koja se suočava sa stalnim izazovima, uključujući rizike vezane za bezbednost proizvoda, loš nadzor tržišta, nedostatak efikasnog sprovođenja zakona i nisku svest građana o njihovim pravima.

Kao što je prikazano na Slici 1, u periodu 2022–2024., pet najčešćih kategorija žalbi potrošača su: neusklađenost u cenama, nepoštovanje garancije, prevara potrošača, ne vraćanje robe i nepoštovanje ugovora. Među njima, razlike u cenama su kategorija sa najvećim brojem žalbi u tri godine. Ovaj trend pokazuje kontinuirani nedostatak transparentnosti cena od strane ekonomskih operatera, posebno na polici ili u trenutku plaćanja. U 2022. godini ova kategorija je dostigla vrhunac sa 388 žalbi, dok je u 2023. i 2024. godini došlo do postepenog smanjenja (288 i 284), ali ostaje najizraženiji i najuporniji problem. Ovo pokazuje da preduzete mere nisu uspele da efikasno spreče ponavljanje ovog fenomena.

Još jedna problematična oblast je zanemarivanje garancije, koja se stalno povećava. U 2024. godini prijavljeno je 265 žalbi, što predstavlja značajan porast u odnosu na 181 u 2023. godini i 174 u 2022. godini. Ovo pokazuje da ekonomski operateri i dalje ne sprovode ugovorne obaveze prema potrošačima nakon prodaje proizvoda, posebno za elektronske i kućne električne aparate.

Takođe, prevara potrošača, uglavnom vezana za lažne reklamne prakse i netačan sadržaj proizvoda, značajno je porasla u 2024. godini sa 196 žalbi, u poređenju sa 102 i 110 prethodnih godina. Većina ovih žalbi odnosi se na online kupovinu, gde nedostatak efikasnog nadzora stvara prostor za zloupotrebu potrošača od strane neidentifikovanih prodavaca.

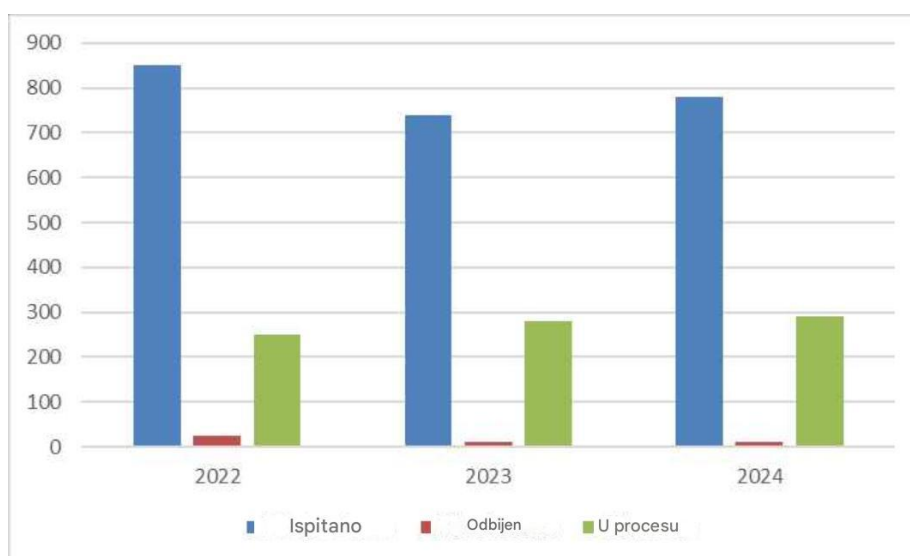
Uprkos činjenici da su neke kategorije žalbi zabeležile blagi pad broja, problem ponavljanja kršenja ukazuje na nedostatak preventivnog uticaja postojećih kaznenih mehanizama i slabosti u sistematskoj implementaciji mera zaštite potrošača. Ovo naglašava potrebu za proaktivnijim nadzorom i politikama usmerenim na poboljšanje kvaliteta kontrole i prevencije



Slika 10 Slika 1 Žalbe potrošača po kategorijama (2022-2024.)

Pored prirode žalbi, njihovo razmatranje je još jedan problem.

Slika 2 prikazuje status žalbi za svaku godinu, pokazujući da oko 25% žalbi ostaje nerešeno ili u toku svake godine, uprkos stopi pregleda od preko 70%. Ovo sugerise da trenutni sistem za rešavanje žalbi ne pruža jednak pristup i efikasna rešenja za sve potrošače, a u mnogim slučajevima rukovanje se ne završava verifikacijom sprovođenja odluke ili mere. U nedostatku standardizovanih procedura za praćenje žalbi i verifikaciju sprovođenja pruženih rešenja, funkcionalnost sistema ostaje ne koordinirana i jedinstvena.



Slika 11 Status žalbi u sektoru trgovine (2022-2024)

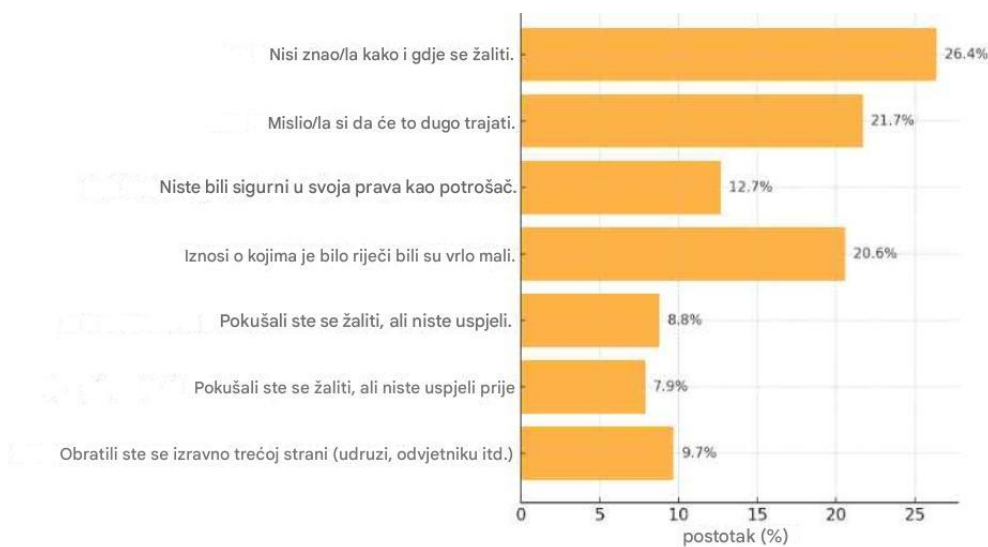
Prema podacima CINT-a, mnoge inspekcije se sprovode tek nakon podnošenja žalbi, a ne kroz sistematski pristup planiran na osnovu analize rizika. U nedostatku istinskog sistema

identifikacije sektora visokog rizika, nesigurni proizvodi mogu slobodno cirkulisati na tržištu bez pravovremene intervencije.

Čak i kada se utvrde povrede, preduzete kaznene mere su često blage i ne garantuju dugoročni uticaj ili efekat odvracanja. Formalna upozorenja i administrativne kazne se ne prate sistematski, stvarajući mogućnosti za ponavljanje kršenja od strane istih ekonomskih operatera. Iako broj inspekcija može biti ograničen, glavni izazov leži u nedostatku kvaliteta u nadzoru, nedostatku analize rizika za određivanje prioriteta intervencija i slabostima u međuinstitucionalnoj koordinaciji za praćenje slučajeva nakon inspekcija.

Sektori kao što su elektronska trgovina, gde se prijavljuju brojni slučajevi nepoštovanja prava potrošača, uključujući nedostatak pravnih adresa prodavaca, neusklađenost proizvoda sa opisima i nedostatak garancija, ostaju nepokriveni posebnim zaštitnim merama. Ovo stvara nezaštićeni prostor za potrošače i rizikuje povećanje nepoverenja javnosti u online kupovinu.

Takođe, na osnovu podataka istraživanja uključenih u Program zaštite potrošača, jedan od najvažnijih pokazatelja koji odražava slabosti u sistemu zaštite potrošača je nizak nivo informisanja i svesti građana. Sledeća slika (Slika 3) ilustruje glavne razloge zbog kojih građani na Kosovu nisu podneli žalbe kao potrošači.



Slika 12 Razlozi za ne podnošenje žalbe od strane potrošača (Anketa 2020 zasnovana na Programu zaštite potrošača)

Prema ovom istraživanju sprovedenom 2020. godine, 26,4% anketiranih izjavilo je da ne zna kako i gde da se žali u slučaju kršenja njihovih prava, dok je 21,7% smatralo da će proces žalbe biti predugačak. Pored toga, 20,6% nije podnelo žalbu jer su iznosi bili mali, a 12,7% nije bilo sigurno da li imaju prava kao potrošači. Neki građani su takođe prijavili prethodna neuspešna iskustva sa institucionalnim sistemom, ili su se obratili trećim stranama kao što su posrednici, advokati ili nevladine organizacije da traže rešenja.

Ovi podaci dokazuju da, uprkos postojanju zakonskog i institucionalnog okvira za zaštitu potrošača, građani se često osećaju ne informisanim i nesigurnim da ostvare svoja prava u praksi. To ne samo da utiče na nisku stopu korišćenja mehanizama žalbi, već i na pad poverenja u sistem zaštite potrošača u celini.

Iz pogleda na zakonske i strateške dokumente identifikovani su i nedostaci u usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa relevantnim direktivama EU-a, posebno u oblastima koje se odnose na elektronsku trgovinu, nepoštenu trgovinsku praksu i ugovornu zaštitu u kupovini na daljinu. Neke odredbe ostaju ne usvojene ili ne primenjene u praksi.

U zaključku, iz analize navedenih pokazatelja, proizilazi da nedostatak efikasnog i orijentisanog nadzora prema riziku, neefikasno sprovođenje kaznenih mera, nestandardno postupanje sa žalbama i nedovoljno informisanje građana, ukazuju na systemske slabosti u sprovođenju prava potrošača na Kosovu. Ova pitanja su suštinski razlog za razvoj ove revizije, koja ima za cilj da proceni funkcionalnost i efikasnost postojećeg sistema i da pruži preporuke orijentisane na poboljšanje, u skladu sa evropskim standardima za zaštitu potrošača.

Revizija ima za cilj da proceni funkcionalnost i koherentnost sistema zaštite potrošača na Kosovu i da pruži preporuke za poboljšanje, u skladu sa najboljim evropskim standardima.

Stoga, fokus revizije ostaje na proceni institucionalnog učinka u upravljanju žalbama i ukupnog funkcionisanja nadzornih mehanizama u najproblematičnijim sektorima. Cilj je da se shvati u kojoj meri se oni tretiraju efikasno, pravično i u okviru standarda koji garantuju stvarnu zaštitu potrošača u praksi. Glavni cilj ovih pitanja je da se proceni funkcionisanje sistema zaštite potrošača na Kosovu i da li on garantuje bezbednost, transparentnost i efektivnu zaštitu za građane.

6.1 Pitanja o reviziji

Da bismo odgovorili na cilj revizije, u okviru revizijskih pitanja postavili smo sledeća pitanja:

1. Koliko je efikasan trenutni sistem zaštite potrošača na Kosovu u garantovanju pristupa, pravičnog tretmana i informisanja građana?

- a) Kako se žalbe potrošača rešavaju od strane nadležnih institucija i u kojoj meri su procedure dostupne, fer i efikasne za sve potrošače?
- b) Koje mere su preduzete za informisanje i podizanje svesti među potrošačima i kako se procenjuje njihova efikasnost?
- c) Koliko je jasna i funkcionalna saradnja između institucija za zaštitu prava potrošača u rešavanju predmeta i podeli odgovornosti?

2. Koliko je funkcionalan institucionalni sistem za sprovođenje, praćenje i izveštavanje o strategijama i planovima za zaštitu potrošača?

- a) U kojoj meri su Strategija zaštite potrošača i srodni akcioni planovi sprovedeni u praksi od strane MIPT-a i Tržišne inspekcije?
- b) Kako se planiraju i sprovede inspekcije i kako se definišu i identifikuju prioritetni sektori?
- c) Kako se mere preduzete protiv ekonomskih operatora dokumentuju, prijavljuju i prate, i da li ovaj proces garantuje transparentnost i institucionalnu odgovornost?

6.2 Kriterijumi revizije

Kriterijumi se fokusiraju na procenu funkcionisanja sistema zaštite potrošača na Kosovu. Shodno tome, ukupna efikasnost sistema se procenjuje na osnovu pristupa koji građanima pruža realnu, transparentnu i pravednu zaštitu u skladu sa evropskim standardima.

Kriterijumi za pitanje 1: Efikasnost sistema za zaštitu potrošača

Funkcionalni sistem za zaštitu potrošača treba da obuhvati jasne i izvršne procedure za postupanje sa žalbama, koje su dostupne svim građanima bez diskriminacije, a koje garantuju fer tretman, rešavanje u utvrđenim rokovima i redovnu i razumljivu komunikaciju sa potrošačem. Ovi zahtevi proizilaze iz istinske prakse rešavanja žalbi u zemljama Evropske unije, ali su takođe ojačani u relevantnim zakonskim i operativnim dokumentima Kosova, kao što je Administrativno uputstvo o procedurama za postupanje po žalbama³⁹.

Odgovorne institucije moraju imati uspostavljene mehanizme za praćenje, arhiviranje i analizu žalbi, kroz koje je obezbeđeno redovno izveštavanje, podela po prirodi povrede i učinak tretmana na lokalnom i centralnom nivou⁴⁰.

Još jedna bitna komponenta je informisanje i podizanje svesti građana o njihovim pravima kao potrošača. To uključuje ne samo postojanje informativnih materijala, već i konkretne mere koje su preduzele nadležne institucije za širenje informacija na razumljiv i pristupačan način svim kategorijama građana, uključujući i najugroženije grupe. Ove mere treba da uključuju

³⁹ Administrativno uputstvo broj 13/2018 o postupku tretiranja žalbi

⁴⁰ Izveštaj o radu 2022-2024.

upotrebu različitih sredstava komunikacije kao što su javne kampanje, građansko obrazovanje, digitalne platforme i saradnja sa udruženjima potrošača⁴¹.

Takođe, institucije nadležne za zaštitu potrošača treba da funkcionišu koordinirano i interoperabilno, garantujući jasnu podelu odgovornosti, izbegavanje preklapanja nadležnosti i održivu saradnju za ostvarivanje zakonskih i strateških ciljeva. Potrošači treba da imaju jednak, lak i pravedan pristup mehanizmima žalbi, sa jasnim procedurama, postavljenim rokovima za tretiranje i nepristrasno donošenje odluka⁴².

Kriterijumi za pitanje 2: Praćenje, izveštavanje i sprovođenje strategija i planova

Odgovorne institucije moraju da sprovedu Program zaštite potrošača i godišnje planove rada kroz merljive i jasne aktivnosti. Strategija treba da se sprovodi kroz kratkoročne i srednjoročne ciljeve, sa merljivim pokazateljima učinka, koji odražavaju godišnji napredak i izazove u sprovođenju. Ove strategije treba da budu aktivni alati za liderstvo javne politike u oblasti zaštite potrošača⁴³.

CINT, kao nadzorni organ, mora da je razvio dobro organizovan sistem za planiranje i sprovođenje inspekcija na osnovu analize rizika. To znači unapred identifikovanje najkritičnijih sektora, procenu istorije kršenja i analizu žalbi kako bi se odredili prioriteti nadzora. Dakle, inspekcije treba planirati na sistematičan način, a ne oslanjati se samo na žalbe koje primaju, s obzirom na složenost tržišta, posebno u digitalnom smislu⁴⁴.

Proces izveštavanja i praćenja mera izrečenih nakon inspekcija je još jedan ključni aspekt koji mora da zadovolji određene standarde. Izveštaji o inspekciji moraju se vršiti na redovan način, dokumentovani na standardizovan način i uključuju fizičke verifikacije na terenu. Ovi izveštaji treba da sadrže podatke o vrstama kršenja, preduzetim merama i statusu njihovog sprovođenja. U slučaju utvrđenih kršenja, moraju se preduzeti kaznene mere koje su proporcionalne, izvršne i sa preventivnim efektom⁴⁵.

Nakon uvođenja mera, neophodno je izvršiti naknadno praćenje kako bi se proverilo da li su ekonomski operatori sproveli potrebne mere. Institucije treba da pripremaju redovne i

⁴¹ Na osnovu Smernica Ujedinjenih nacija za zaštitu potrošača (United Nations Guidelines for Consumer Protection - UNCTAD, 2016), članova 42. i 43. https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_en.pdf i Programa za zaštitu potrošača 2021–2025, MINT, str. 9–11

⁴² Zakon br. 06/L-034 o zaštiti potrošača, članovi 4–8.

⁴³ Program za zaštitu potrošača 2020–2024, Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine

⁴⁴ Godišnji izveštaji Tržišne inspekcije, 2022–2024.

⁴⁵ Zakon br. 03/L-181 o inspektoratu i nadzoru tržišta, članovi 15. i 16.

transparentne izveštaje o svojim inspekcijama i rezultatima, koji su dostupni javnosti i koji se koriste za unapređenje nadzornih politika i za institucionalnu odgovornost.⁴⁶

6.3 Delokrug revizije

Deo delokruga ove revizije je Ministarstvo industrije, preduzetništva i trgovine, kao odgovorni organ za izradu politika, zakona i strateških dokumenata za zaštitu potrošača. U okviru MIPT-a, revizija će razmotriti rad:

1. Departman za zaštitu potrošača koji posluje kroz dve divizije:
 - Divizija za kreiranje potrošačke politike, koja je odgovorna za izradu politika i zakonodavstva za zaštitu prava potrošača, rešavanje žalbi i međuinstitucionalnu koordinaciju; i
 - Divizija za informisanje i obrazovanje potrošača, koji se bavi podizanjem svesti građana kroz edukativne i informativne kampanje.
2. Centralna inspekcija za nadzor tržišta, posebno Sektor za opšti nadzor tržišta, koji igra ključnu ulogu u sprovođenju zaštite potrošača kroz inspekcije na terenu, preduzimanje kaznenih mera, izveštavanje i praćenje slučajeva povrede.

Delokrug obuhvata analizu vremenskog perioda od 2022. do kraja 2024. godine, kako bi se odrazila najnovija institucionalna kretanja, nadzorni kapaciteti, promene u postupanju po žalbama, kao i trendovi informisanja potrošača i svesti.

6.4 Metodologija

Angažovanje sa zainteresovanim stranama je imperativ za razumevanje postojećih izazova i praksi. Da bi se procenila funkcionalnost i efikasnost sistema zaštite potrošača na Kosovu, revizija će se zasnivati na kombinaciji dokumentarne analize, intervjuua sa relevantnim stranama i prikupljanja primarnih podataka putem anketa potrošača.

Metodologija revizije će uključivati ispitivanje sledećih koraka:

- ✓ Razmatranje pravnog i institucionalnog okvira koji reguliše prava potrošača na Kosovu, uključujući relevantne zakone, strateške dokumente, podzakonske akte i administrativna uputstva⁴⁷.
- ✓ Intervjui i sastanci sa zainteresovanim stranama kao što su Departman za zaštitu potrošača MIPT-a, Tržišna inspekcija, kao i predstavnici udruženja potrošača

⁴⁶ Priručnik za inspekcije zasnovane na riziku – Projekat Evropske unije za MIPT.

⁴⁷ Prilog 1.

- ✓ Procena funkcionisanja mehanizama za obradu žalbi potrošača, uključujući institucionalni tok žalbe, pristupačnost, transparentnost i trajanje tretiranja
 - Procedure za tretiranje žalbi potrošača
 - Inspekcije tržišta i kaznene intervencije
 - Kriterijumi za informacije o proizvodu i etiketiranju
 - Bezbednosni standardi za određene proizvode (kao što su igračke, električni uređaji, prehrambeni proizvodi, itd.).
- ✓ Prikupljanje primarnih podataka putem anketa sa građanima/potrošačima u cilju razumevanja njihovog iskustva sa proizvodima i uslugama, svesti o njihovim pravima i poverenja u institucije zaštite. Ovaj upitnik se može administrirati online, na terenu ili preko nevladinih organizacija koje se bave pravima potrošača.
- ✓ Analiza i poređenje sa praksama zemalja EU-a u funkcionisanju zaštite potrošača

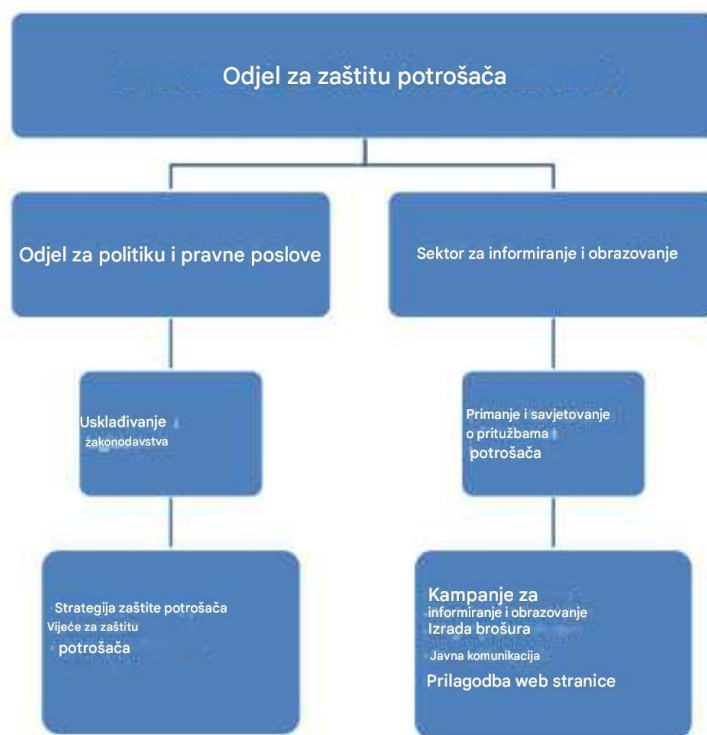
6.5 Opis sistema

Sistem zaštite potrošača na Kosovu obuhvata kombinaciju zakonskih, institucionalnih i operativnih struktura, koje su dizajnirane da garantuju osnovna prava potrošača, uključujući pravo na tačne informacije, pristup sigurnim proizvodima i uslugama i zaštitu od nepoštenih trgovinskih praksi. Ovaj sistem se uglavnom zasniva na Zakonu o zaštiti potrošača, koji definiše obaveze javnih institucija i ekonomskih subjekata da obezbede pravedno i transparentno tržište za građane.

Institucija odgovorna za izradu i sprovođenje politike zaštite potrošača je MIPT. Ovo ministarstvo vodi proces razvoja politike, izrađuje relevantne zakone i osigurava njegovu usklađenost sa direktivama i standardima EU-a. Kroz dizajn programa zaštite potrošača, MIPT ima za cilj da ojača sistem prava potrošača, osnažujući ih da bezbedno i pouzdano rade na tržištu

U okviru MIPT-a postoji Departman za zaštitu potrošača, koje je strukturirano u dve divizije:

- Divizija za izradu potrošačkih politika, koji se bavi izradom politika i zakona, tretiranje žalbi i organizacijom informativnih kampanja i međuinstitucionalnom saradnjom; i
- Divizija za informisanje i edukaciju potrošača, koji se fokusira na podizanje svesti kroz javne kampanje i kontinuiranu edukaciju građana o njihovim pravima na tržištu.



Slika 13 Nadležnosti Odeljenja prema preporuci EU projekta

Ključni element u sistemu je CINT, koji ima mandat da nadgleda usklađenost proizvoda i usluga sa zakonskim standardima i da preduzme kaznene mere protiv ekonomskih operatera koji krše prava potrošača. Ovaj inspektorat radi na centralnom i opštinskom nivou, sa inspektorima raspoređenim po svim opštinama Kosova, omogućavajući kontinuiranu kontrolu na terenu.

U sastavu sistema uključuje se i Savet za zaštitu potrošača, međuinstitucionalni savetodavni organ sa 17 članova koje imenuje Vlada Kosova i na čelu sa predstavnikom MIPT-a. Ovaj savet održava redovne sastanke radi razmatranja usklađivanja zakonodavstva, jačanja i razvoja administrativnih kapaciteta, kao i informisanja i edukacije potrošača.

Sistem podržavaju i druge regulatorne i nadzorne institucije koje doprinose određenim sektorima, kao što su RUE, RAUV, RAEPK, CBK, AHV, koje posluju u skladu sa sektorskim zakonskim okvirom i imaju definisane mandate za zaštitu potrošača u relevantnim oblastima.

Deo mehanizama podrške su i sudovi, preko kojih potrošači mogu tražiti naknadu za prouzrokovanu štetu, kao i udruženja za zaštitu potrošača, koja funkcionišu kao nevladine organizacije za pružanje pravne pomoći, saveta i posredovanja u slučajevima kršenja. Na lokalnom nivou, opštinski inspektorati igraju dodatnu ulogu u rešavanju slučajeva vezanih za zaštitu potrošača u odgovarajućim opštinama.

Uprkos postojanju ovih struktura, brojni izazovi ostaju u efikasnom sprovođenju, institucionalnoj koordinaciji, pristupu mehanizmima žalbi i svesti potrošača, posebno u

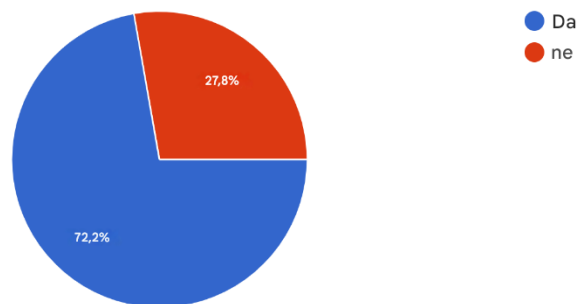
sektorima visokog rizika kao što je e-commerce, gde dinamika tržišta zahteva kontinuirano prilagođavanje postojećeg sistema.

7 Prilog II

7.1 Upitnik o iskustvu potrošača sa žalbama pri DNP

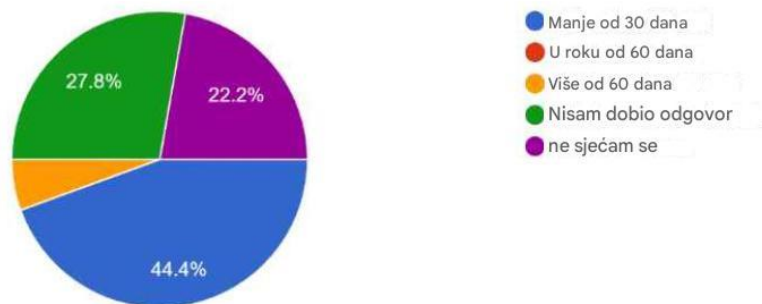
Jeste li primili službeni odgovor od DMK-a u vezi s vašom pritužbom?

18 odgovora



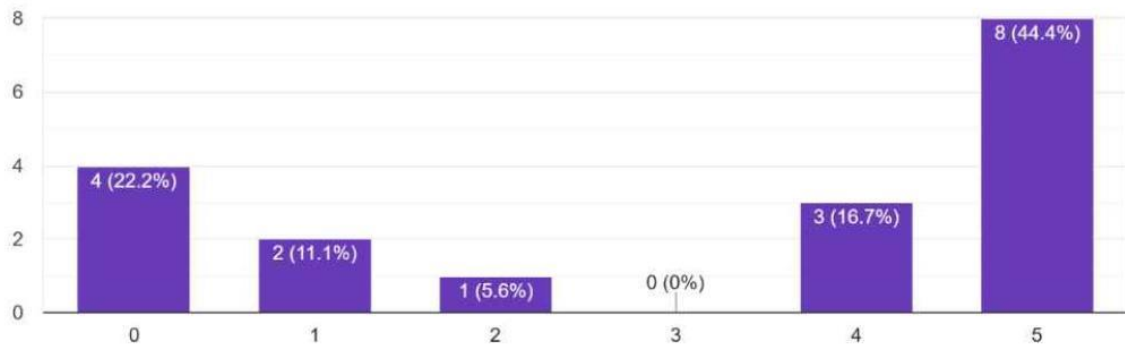
Ako da, u roku od koliko dana od podnošenja pritužbe ste primili odgovor?

18 odgovora



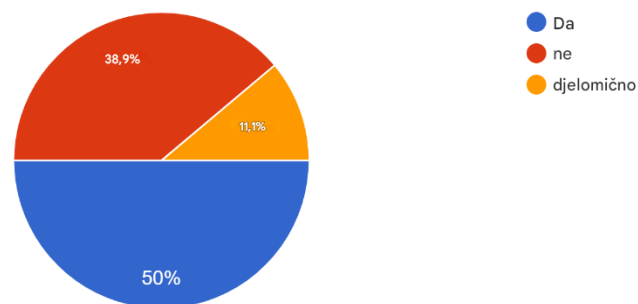
Koliko ste zadovoljni načinom na koji je vaša pritužba obrađena?

18 odgovora



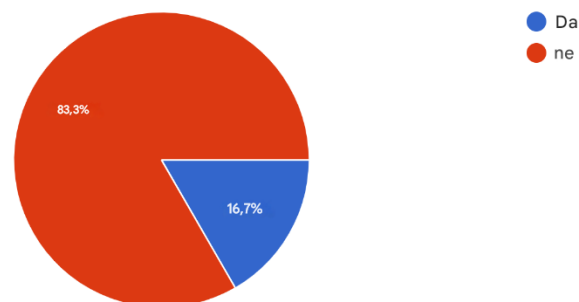
Je li vaš problem riješen nakon pregleda od strane DMK-a?

18 odgovora



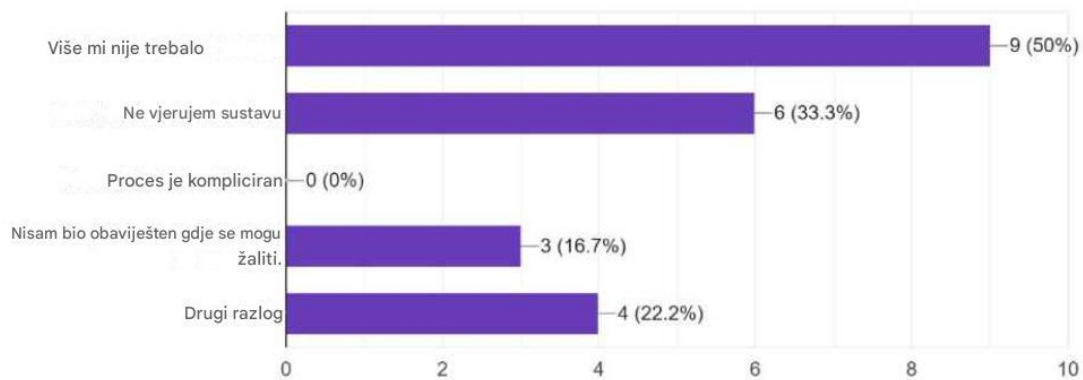
Jeste li nakon ove pritužbe morali podnijeti i druge pritužbe protiv gospodarskih subjekata?

18 odgovora



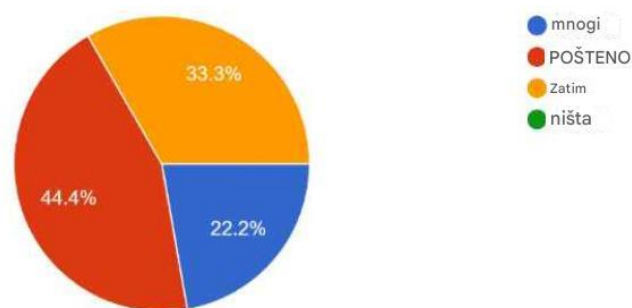
Ako ne, koji je razlog zašto niste podnijeli nikakve druge pritužbe?

18 odgovora



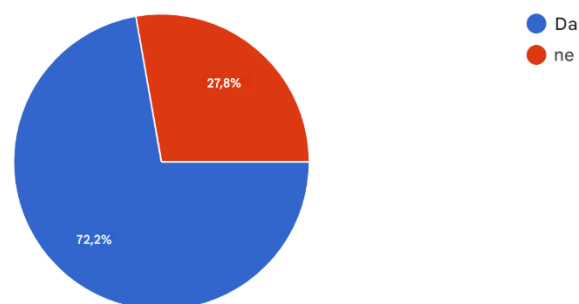
Koliko ste informirani o svom pravu na pritužbu kao potrošač?

18 odgovora



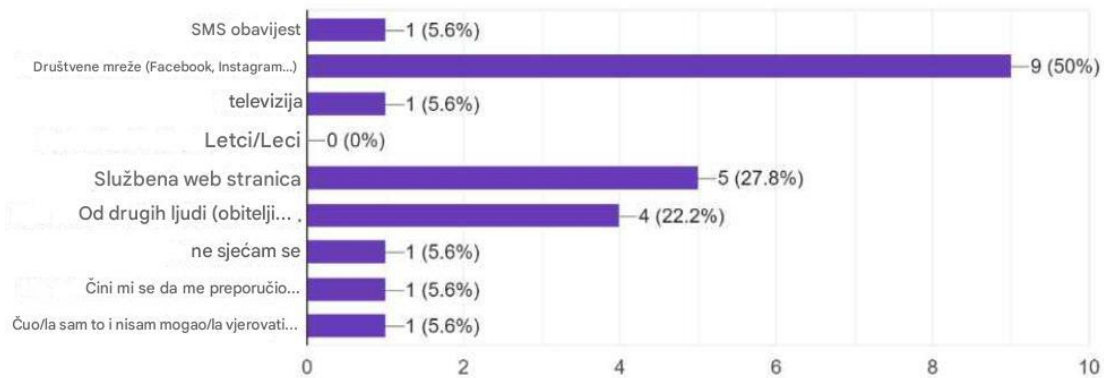
Jeste li imali jasne informacije o tome kako podnijeti pritužbu?

18 odgovora



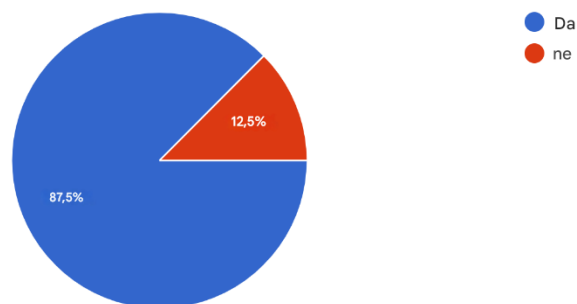
Kako ste dobili informaciju o mogućnosti podnošenja pritužbe putem online sustava DKM?

18 odgovora



Biste li ponovno koristili ovaj mehanizam u budućnosti ako naiđete na bilo kakve probleme kao potrošač?

16 odgovora



8 Potvrdno pismo

REPUBLIKA E KOSOVË / REPUBLIKA KOSOVO / REPUBLIC OF KOSOVO			
ZYRA KOMBËTARE E AUDITIMIT / NATIONAL AUDIT OFFICE			
DATA KËRKIMIT / DATE OF REQUEST: 15-08-2025			
Nr. Org. / Org. No.	Klasifikim / Classification	Nr. Prot. / Prot. No.	Nr.faq./Br. Str./No. pg.
06	41	1432	1



REPUBLIKA E KOSOVË / REPUBLIKA KOSOVO / REPUBLIC OF KOSOVO	
MINISTRIA E INDUSTRIË, NDËRMARRËSISË DHE TREGTISË / MINISTARSTVO INDUSTRIJE, PREDUZETNIŠTVA I TRGOVINE / MINISTRY OF INDUSTRY, ENTREPRENEURSHIP AND TRADE	
Nr./Br./No. 3037/66	Nr./faq./Br. str./No. pg. -
Data/Datum/Date 15.08.2025	
PRISTINE	

Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government

Ministria e Industrisë, Ndërmarrësisë dhe Tregtisë
Ministarstvo Industrije, Preduzetništva i Trgovine - Ministry of Industry, Entrepreneurship and Trade

LETËR E KONFIRMIMIT

Për pajtueshmërinë me të gjeturat e Auditorit të Përgjithshëm për raportin e auditimit të performancës “Efektiviteti i sistemit për mbrojtjen e të drejtave të konsumatorëve në Kosovë”, dhe për zbatimin e rekomandimeve.

Për: Zyrën Kombëtare të Auditimit

Të nderuar,

Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit “Efektiviteti i sistemit për mbrojtjen e të drejtave të konsumatorëve në Kosovë” (në tekstin e mëtejshëm “Raporti”);
- pajtohem me të gjeturat dhe rekomandimet dhe nuk kam ndonjë koment për përmbajtjen e Raportit; si dhe
- brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t’ju dorëzoj një plan të veprimit për implementimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe stafin përgjegjës për implementimin e tyre.

Znj / Rozeta Hajdari



Ministre në detyrë e Industrisë, Ndërmarrësisë dhe Tregtisë ,

Datë : 15 Gusht 2025

Nacionalna Kancelarija Revizije
Naselje Arbëria
Ul. Ahmet Krasniqi, 210
10000 Priština
Republika Kosovo