



Јавни набавки

Мерење на успешноста

СОДРЖИНА

- [Која е причината за мерење на успешноста во јавните набавки?](#)
- [Кои се придобивките од ефективно управување со успешноста?](#)
- [Како да се мери успешноста](#)
- [Методологии за мерење на успешноста на различни нивоа од системот на јавните набавки](#)
- [Дополнителни информации](#)

Одобрено за објавување од Карен Хил, раководител на програмата СИГМА

Која е причината за мерење на успешноста во јавните набавки?

Договорите за јавна набавка имаат голем удел во бруто-домашниот производ (БДП) на една земја и во буџетот на јавните расходи. Според *Годишниот извештај за спроведувањето на јавните набавки* на Европската комисија од 2013 година, јавните набавки во Европската унија (ЕУ) зафаќале 19% од БДП на ЕУ во 2011 година. Самиот обем на овие расходи е доволна причина да се врши анализа на спроведувањето на јавните набавки на сите нивоа.

Најважна цел на системот на јавните набавки на една држава е да се постигне ефикасност и „вредност за парите“ од користењето јавни средства, а притоа да се почитуваат барањата на ЕУ и националните закони и политики. Мерењето на успешноста се обидува да даде одговор на фундаменталното прашање дали системот на набавки и неговото спроведување даваат резултати кои се во согласност со главните поставени цели.

Во рамки на системот на јавните набавки генерално може да се идентификуваат три различни нивоа на мерење на успешноста¹. Има тесни врски помеѓу трите нивоа од аспект на меѓусебната зависност на успешноста. Сепак, потребите, целите и методологиите за мерење на успешноста може да се разликуваат.

- **Национално (мета) ниво** – врши оценување на успешноста на националниот систем на јавни набавки;
- **Ниво на договорен орган (макро)** – врши оценување на успешноста на работењето на договорните органи;
- **Ниво на управување со договорот (микро)** – врши оценување на реализацијата на индивидуални договори.

Кои се придобивките од ефективно управување со успешноста?

Главните придобивки од ефективно управување со успешноста се наведени во продолжение, со упатување на трите различни нивоа на мерење на успешноста дадени погоре.

Национално (мета) ниво: Квалитетни информации за успешноста (стандард или квалитет) на системот на јавните набавки на национално ниво:

- им помага на креаторите на политики да разберат како различните цели на политиките заемно делуваат и како политиките влијаат врз целокупната успешност на системот на набавки;
- им овозможуваат на владите и на парламентите да го подобрат квалитетот во донесувањето одлуки и да преземат конструктивни и долгорочни активности преку кои најефективно ќе се развијат нивните системи на јавни набавки (на пример, од аспект на политика на набавки и регулаторна реформа, институционален развој и зајакнување на капацитетот);
- им даваат на владите поголем поттик за подобрување на нивниот систем на јавни набавки и им помагаат да ги утврдат приоритетите за реформски активности во полето на јавните набавки и за следење на напредокот во исполнувањето на поставените цели;

¹ Комисијата за доделување договори на Врховните ревизорски институции на Европската унија ги воведоа мета, макро и микро нивоата во брошурата за Ревизија на јавните набавки (2010).

- обезбедуваат драгоценни информации за оценување на системот на јавни расходи.

Ниво на договорен орган (макро): Добриот систем за мерење на успешноста може да им помогне на договорните органи во ефективно спроведување на нивните оперативни цели и стратегии и во донесувањето одлуки затоа што тој:

- обезбедува информации со помош на кои тие се во подобра позиција да го утврдат степенот на ефикасност и ефективност на нивните активности за набавки во целост, и на ниво на индивидуални проекти, како што се некои поголеми инфраструктурни проекти;
- ги идентификува силните страни и слабостите во нивните активности за набавки и го следи напредокот низ времето, при што помага во поставувањето точни приоритети и преземањето соодветни активности за подобрување во полињата во кои се откриени слабости;
- е составен дел од долгорочното стратешко и оперативно планирање, коешто ги вклучува годишниот буџетски процес, управувањето и усовршувањето на кадровските ресурси.

Ниво на управување со договорот (микро): Управувањето со договорот на ниво на индивидуален договор, со неговата поврзаност со механизмите за плаќање:

- дава поттик за подобро и поквалитетно исполнување на обврските од договорот;
- оценува дали договорот е ефикасен и дава „вредност за парите“;
- обезбедува драгоценни повратни информации и потврда на степенот на ефикасно планирање и раководење на постапката за јавна набавка, особено во однос на:
 - составувањето на техничките спецификации или описот на задачите;
 - избор на стратегија за склучување договор и модел на договор;
 - избор на постапката за јавна набавка;
 - определување на критериумите за утврдување на способноста и за доделување на договорот;
 - вршење евалуација на понудите;
 - доделување на договорот;
- ќе генерира добри аргументи и стимул за промена и подобрување на сите делови од постапката за јавна набавка и на внатрешните и надворешните односи преку континуирано ревидирање на извлечените поуки;
- ќе обезбеди, во случај каде поставувањето одредници се користи за мерење на успешноста, дека договорниот орган ќе биде во позиција да изврши споредба на своето работење и резултати со оние на договорните органи одговорни за слични активности.

Како да се мери успешноста

Предизвици: Воспоставувањето и водењето ефективни системи за управување со успешноста е комплексно прашање кои може да покрене повеќе предизвици. Корисно би било овие предизвици да се разберат однапред и да се земат предвид при планирањето и спроведувањето на системите за мерење на успешноста. Следниве

предизвици се заеднички за системите за мерење на успешност на сите три нивоа наведени погоре:

- **Доследни намери и цели на политиките:** Намерите и целите на политиките кои се менуваат или се недоследни може да доведат до ситуација во која постоењето на системите за мерење на успешноста би немало смисла и може да бидат препрека во можноста за најдобро искористување на економските резултати и ефикасноста на постапките за јавни набавки. Затоа, доследноста на политиките и целите е клучен елемент за обезбедување ефективно оценување и управување со успешноста.
- **Точни и веродостојни статистички информации:** Оценувањето и управувањето со успешноста зависи од добриот квалитет, релевантните и соодветни податоци, кои мора да се собираат на стабилен и доследен начин и врз основа на добра методологија за истражување. Треба да се направат значителни напори за да се обезбеди дека собраните информации се корисни во практика.
- **Дефинирана и измерена ефикасност:** Мерењето на успешноста честопати се обидува да ја мери „ефикасноста“, но не постои една единствена дефиниција или начин за мерење на ефикасноста. Затоа, треба да се направат напори да се усвои јасна дефиниција и таа доследно да се применува.
- **Воведување култура насочена кон успешноста:** Регулаторните и институционалните механизми може да понудат одредена стимулација за договорните органи за тие да се стремат кон подобра ефикасност или поголема успешност, иако овие органи може да се насочат кон такви подобрувања ако има економски императив или загриженост за подобрување на квалитетот. Затоа, треба да се размисли за начинот на кој регулаторните и институционалните механизми даваат поддршка на позитивното оценување на успешноста.
- **Силна централна поддршка и насоки:** Голем број од горенаведените фактори зависат од силната централна поддршка и насоки, како на ниво на централната власт, така и во рамки на одредени институции. Може да биде неопходна широка информативна кампања предводена од организации со јасен мандат и со документи за насоки и поддршка на национално ниво. Исто така, може да се бара одлука за политиките на национално ниво со која договорните органи ќе бидат обврзани да воведат целисходни системи за управување со успешноста и да обезбедат релевантни информации за собирањето национални податоци.
- **Достапни информации:** Информациите што не се масовно споделени може да имаат слаба примена во практика, па затоа, важно е да се известува за достигнувањата и резултатите. Резултатите и наодите треба да бидат презентирани во годишен извештај и да бидат ставени на располагање на транспарентен начин во рамки на јавната администрација заради споредба и поставување одредници, како и заради пошироката јавност. Во однос на фундаменталните цели на системот за мерење на работењето и на јавните набавки, извештајот треба 1) да дава опис на главните наоди од аспект на силните страни и слабостите во функционирањето на јавните набавки, и 2) да дефинира листа на препорачани активности за подобрување на системот. Резултатите треба да бидат составен дел од краткорочното и среднорочното стратешко планирање.

Белешка: Основни барања, показатели на резултатите (аутпут) и показатели на придонесот (инпут)

За мерење на успешноста на сите три нивоа важно е да се утврдат основни барања и да се определат показатели на успешност. Во оваа белешка се даваат некои информации за овие активности.

Основни барања: Една од клучните активности е да се изработи *основа* според која ќе се мери успешноста, при што таа основа е некој избран стандард за секој показател во однос на кој би се вршело оценување и споредба. Во принцип, основата го претставува нивото на успешност (прифатливост или исход) што треба да се постигне во одреден временски период. Исто така, таа претставува почетна точка за мерење на степенот на напредок во одреден период, на пример, во текот на една календарска година.

Показатели: Успешноста може да се мери на различни начини, во зависност од природата на показателот што се користи. Показателите на резултатите (аутпут) обично може да се мерат со помош на нумерички систем (на пример, остварените економски заштеди), додека показателите на придонес (инпут), како што е квалитетот на процедуралната рамка, обично наложуваат систематско оценување од квалификувани оценувачи, кое може да се надополни со анкети и слични алатки за собирање податоци.

Цели на успешност: Последната компонента од системот за оценување е поставувањето на целите на успешност со зборови или бројки и/или комбинација од двете. Владата ќе ги постави некои од овие цели како дел од севкупните цели за развој на јавниот сектор и спроведување на буџетот, на пример од аспект на финансиски заштеди и подобрување на ефикасноста на испорачувањето на јавните услуги. Таквите (национално утврдени) цели ќе треба да бидат спроведени од договорните органи, додека раководството на договорните органи ќе ги постави оперативните цели што исклучиво се однесуваат на тие органи.

Општа амбиција е да се развијат системи базирани на показатели на успешност, што претставува вообичаена методологија во полето на економијата, со цел да се обезбедат информации и насоки за квалитетот или успешноста на јавните набавки. Вообичаено, изборот на показателите на успешност се поврзува со *показателите на резултати*, каде во голема мера се користат квантитативно мерливи фактори за да се измери успешноста на системот. Показателите на резултати покажуваат дали системот функционира во согласност со дадена стандардна група фактори, но тие не се стремат да објаснат зошто одреден резултат се постигнува. Пример за таков показател на резултати во полето на набавки е вредноста на паричните показатели, како што се заштедите и подобрувањето на ефикасноста. Сепак, користењето само на показатели на резултати не е доволно за да се измери стандардот и напредокот на системот на јавните набавки.

Подеднакво е важно да се вклучат *показатели на придонес и процес*, затоа што тие се темелите за генерирање економски резултат во рамки на системот на јавните набавки. Многу е важно да може да се контролираат и/или да се разбере како овој резултат бил постигнат со цел да се опфатат дополнителни цели со висок приоритет во рамки на јавните набавки, како што се транспарентност, недискриминација, еднаков третман и отчетност. Инструментите за исполнување на овие цели се традиционално поврзани со структурата на законодавната и регулаторната рамка, институционалната поставеност и механизмите за контрола и приговори. Показателите на придонес може да се оценуваат само преку „*субјективни критериуми*“ засновани на квалификувани процени на независни професионалци за набавки. Вообичаени примери за показатели на придонес се разните статистички

податоци за набавките (на пример, пропорционален удел на користење отворена постапка и број на жалби на годишно ниво) и индекси за перцепција (на пример, индексот за нивото на задоволство на корисниците).

Методологии за мерење на успешноста на различни нивоа од системот на јавните набавки

Во следниов дел се дадени некои примери за методологии што може да се користат за утврдување на успешноста на трите нивоа идентификувани погоре.

Методологии на национално (мета) ниво

- **Експертски проверки и оценувања:** Експертската проверка е инструмент изработен од Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) кој подолго време се користи за анализа на работењето на јавниот сектор, вклучително и јавните набавки. Тимот за експертска проверка се состои од меѓународни виши експерти со големо искуство и стручно познавање во областа што се анализира. Целта е да се најдат силните страни и слабостите (проверка на успешноста) во системот на јавни набавки со посебен акцент на главните компоненти, како што се законодавните и институционалните рамки, организираноста на набавките од аспект на капацитет и способност и пазарите. Врз основа на анализата и заклучоците, тимот за експертска проверка дава препораки за подобрување, онаму каде што е потребно, но самата земја одлучува за активностите што ќе се преземат.
- **Проценка на влијанието на регулативата:** Улогата на проценката на влијанието на регулативата (ПВР) е да се даде детална и систематска оцена за потенцијалното влијание од новите закони или прописи со цел да се процени дали е веројатно законот или прописот да ја оствари посакуваната цел.
- Од земјите-членки на ЕУ се бара да ги транспонираат одредбите од директивите за јавни набавки² во законот за јавни набавки, онаму каде што тие директиви се применуваат, и да обезбедат дека сите други посебни национални одредби се во согласност со фундаменталните правила и начела од Договорот на ЕУ³. Како и да е, земјите-членки имаат значителна слобода во одлучувањето за начинот на кој ќе ги транспонираат овие обврски во детали.
- Потребата од ПВР произлегува од фактот што регулативата има бројни влијанија, кои честопати тешко може да се предвидат без детално проучување и консултација со засегнатите страни. Економските пристапи кон прашањето на регулативата, исто така, го нагласуваат високиот ризик дека регулаторните трошоци може да ги надминат придобивките. ПВР е главно методологија што може да се користи пред донесувањето ново законодавство, но со ништо не може да се спречи користењето на ПВР во врска со постојното законодавство

² Директива 2014/23/ЕУ за доделување договори за концесии, 26 февруари 2014 година; Директива 2014/24/ЕУ за јавни набавки и за укинување на Директивата 2004/18/ЕУ, 26 февруари 2014 година; Директива 2014/25/ЕУ за набавки на субјекти кои работат во секторите за водоснабдување, енергетика, транспорт и поштенски услуги и за укинување на Директивата 2004/17/ЕЗ, 26 февруари 2014 година; Директива 89/665/ЕЕЗ за усогласување на законите, прописите и административните одредби во врска со примената на постапките за правна заштита за доделување договори за јавна набавка на стоки и договори за јавна набавка на работи, 21 декември 1989 година, и измените и дополнувањата.

³ Договор за функционирањето на Европската унија – консолидирана верзија на Договорот за функционирањето на Европската унија, *Службен весник на Европската унија*, С 326, 26 октомври 2012 година. Во Резимето за набавки, Договорот се споменува како „ДФЕУ“ или „Договорот“.

како средство за иницирање регулаторна реформа. ОЕЦД има објавено повеќе документи за користењето на методологијата за ПВР (види долу во делот што се однесува на дополнителни информации).

- **Анкети со засегнатите страни:** Може да се спроведуваат редовни анкети што ќе се однесуваат на важни области и прашања поврзани со успешноста на системот на јавните набавки. Овие анкети треба да им се поделат, онака како што е најсоодветно, на избрани договорни органи, деловни здруженија и индивидуални економски оператори, ревизорски институции, универзитети и други важни заинтересирани страни кои имаат интерес во јавните набавки. Анкетите треба да се изработуваат и спроведуваат од бирото за јавни набавки на земјата или од независна организација или академска институција. Ако анкетите редовно се повторуваат, постои можност за воочување на разликите во мислењата од една анкета до друга. Резултатите од анкетите треба да бидат користени од владата како основа за размислување за промени во системот на набавки во оние полиња каде што се идентификувани проблеми.
- **Институции за надворешна ревизија:** Институциите за надворешна ревизија имаат важни задачи, на *ex post* основа, за идентификување на силните страни и слабостите во реализирањето на активностите за јавни набавки на ниво на договорни органи. Нивните ревизии имаат цел да го утврдат степенот на усогласеност или неусогласеност со законите и прописите, како и успешноста и достигнувањата што биле остварени во однос на целите и таргетите поставени за дадената активност на набавка.

Методологии на ниво на договорен орган (макро)

Методологиите што се користат на ова ниво се изработени со цел да обезбедат основа за „добра практика“ за договорните органи да знаат како да ја мерат успешноста на своите активности за набавки. Владите, исто така, може да ги користат и податоците што произлегуваат од оценувањето на успешноста на ова ниво за следење и евалуација на активностите за јавна набавка и во насока на извлекување заклучоци за влијанијата од правните и институционалните рамки. Резултатите од системот за мерење на успешноста на ниво на договорен орган може да обезбедат драгоцен придонес во збирните национални постигнувања, како што се буџетски заштеди и генерално подобрување на квалитетот при обезбедувањето на јавните услуги.

Поставување цели на успешност: Целите за успешност што се користат треба да бидат:

- *релевантни* – на она што организацијата се стреми да постигне;
- *атрибутивни* – мора да биде возможно да влијаат врз активноста што се мери со дејства што може да им се припишат на организацијата, и треба да биде јасно каде лежи одговорноста;
- *добро дефинирани* – со јасна, недвосмислена дефиниција за податоците да може да се собираат доследно и мерката да биде лесна за разбирање и користење;
- *навремени* – редовно продуцирање податоци за да се следи напредокот и нивно брзо продуцирање за тие да бидат сè уште корисни;
- *веродостојни* – доволно точни за предвидената употреба и отворени за промени;
- *споредливи* – со претходни периоди или со слични програми што се спроведуваат на друго место;

- *проверливи* – поткрепени со јасна документација за да може да се провери процесот преку кој се креира мерката.

Некои примери за цели на успешност, показатели и мерење на ниво на договорен орган

I. Мерење на економската ефикасност

- Годишни заштеди што може да се претворат во готовина: За стоки и услуги кај кои цената не варира со пазарот – врз основа на репрезентативна база на договори со идентичен состав (од аспект на производ или на услуга и од аспект на количина) со која се обезбедува доследна пресметка со текот на времето и која не подлежи на брзи измени на спецификациите – развојот на цената и на трошоците се определува со упатување на првата година и се применуваат на целиот обем на набавката.
- Индивидуални анализи на цената: За стоки и услуги што подлежат на брзи ценовни флукуации и промени на спецификациите, како што се информатичка и комуникациска технологија (ИКТ) и секторски дејности, треба да се вршат индивидуални анализи на цената со упатување на основната година (година што се зема за референтна вредност) со цел да се определи опсегот на заштеди или загуби.
- Годишни ефикасности во набавките кои може да се претворат во готовина (освен цена): Мерење на проверливи заштеди кои може да се претворат во готовина преку компаративни анализи на трошоците/придобивките од година X до година Y од функцијата на набавка. Ефикасностите ги вклучуваат истите или подобрени резултати со помалку ресурси и трансформирање на придобивките од ефикасноста преку подобрување на резултатите (аутпут) (на пр. подобрувања во технологијата) или на придонесите (инпутите) (на пр. соработка, логистика и процеси).
- Ефикасност во спроведување проект/договор: За еднократни проекти, како што се капитални вложувања и инфраструктурни проекти, физибилити студијата (деловен случај) заедно со група детални цели на успешност, вклучително трошоци и рокови за спроведување, претставуваат основа (референтна вредност) според која ќе се мери успешноста на проектот.

II. Мерење на квалитетот на функцијата и постапките за набавка

Примери за можни показатели:

- Просечниот период за планирање и подготовка не треба да надминува X дена.
- Просечниот трошок за планирање и подготовка на понудите не треба да надминува X евра.
- Конкурентни постапки, како што се отворената и ограничената постапка, вклучително конкурентни постапки под вредносните прагови на ЕУ, треба да се користат во најмалку X% од вкупниот број постапки (и X% каде прагот надминува износ од X евра).
- Неконкурентни постапки, како што е постапката со преговарање без претходно објавување на оглас (и директно доделување), треба да се сведат на минимум и не треба да надминуваат X% од вкупниот број постапки.

- Просечната стапка на учество во врска со отворени покани во текот на една календарска година не треба да биде помала од X понудувачи или кандидати.
- Бројот на договори доделени на мали и средни претпријатија вообичаено не треба да биде помал од X% од вкупниот број доделени договори во текот на една календарска година.
- Бројот на жалби во текот на една календарска година не треба да надминува X% од вкупниот број спроведени постапки за прибирање понуди.
- Процентот на е-набавки не треба да биде помалку од X% од вкупниот број понуди во текот на една календарска година, започнувајќи од X година.

III. Мерење на стандардот на надворешните и внатрешните односи и на соработката

Методи на мерење:

- Преку годишната „анкета за нивото на задоволство на добавувачите“ треба да се обезбеди дека повеќето од добавувачите се задоволни од соработката со договорниот орган.
- Преку годишната „анкета за интерни корисници“ треба да се обезбеди дека повеќето од интерните клиенти се задоволни од услугите на организацијата за набавки.

Можни показатели:

- Композитниот индекс на „задоволство на добавувачите“ треба да изнесува повеќе од X на претходно договорената скала и треба да се зголемува за Y% секоја година.
- Композитниот индекс на „задоволство на интерните корисници“ треба да изнесува повеќе од X на претходно договорената скала и треба да се зголемува за Y% секоја година.
- Трошењето за набавки кое е насочено преку рамковна спогодба/договор за соработка издаден од договорниот орган не би требало да биде помало од X% од вкупниот обем на набавката.

Поставување одредници: Поставувањето одредници кое вклучува компаративна студија или анализи на успешни системи на набавки на сите, или на одреден број договорни органи, може да биде одличен метод кој може да помогне во дефинирање на целите на успешност. Податоците со одредници може, исто така, да се стават на располагање на национално ниво за да се обезбеди примена на унифициран систем за мерење на успешноста низ целата земја, што може, исто така, да овозможи споредби на национално ниво.

Поставувањето одредници, исто така, претставува метод според кој договорниот орган може од различни аспекти да го споредува сопственото работење со споредливи претпријатија од надвор, како што е некој сличен договорен орган познат по своите извонредни резултати. Одредниците може да се користат од многу други причини, како што се цените и нивоата на услуга.

Методологии на ниво на спроведување на договорот (микро)

Резимето на СИГМА за јавните набавки 22, *Управување со договорот*, каде е даден осврт на методологиите што може да се користат за управување со успешноста на

индивидуални договори, е поделено на три пошироки области: управување со исполнувањето, управување со односот и администрирање на договорот. Мерењето на успешноста е дел од процесот на управување со договорот. Мерењето на успешноста на индивидуалните договори во суштина ја следи истата рута што е опишана погоре, односно ги определува методите за собирање информации и податоци и ги дефинира областите на активности, целите на успешност, основите, показателите, мерките и методите на анализа.

Дополнителни информации

Публикации

СИГМА (2015), *Прирачник за обука за јавните набавки* – Модул Е, издание на ОЕЦД, Париз, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

Резимеа за јавните набавки

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

СИГМА (2016), *Управување со договорот*, Резиме 22, издание на ОЕЦД, Париз

Други извори

ОЕЦД (2012), *Препорака на Советот за регулаторна политика и за управување*, издание на ОЕЦД, Париз, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>

ОЕЦД (2012), Документ за дискусија за мерките за успешност на јавните набавки, издание на ОЕЦД, Париз, http://www.oecd.org/gov/ethics/Discussion%20paper%20on%20public%20procurement%20performance%20measures%20GOV_PGC_ETH_2012_1.pdf

Комисијата за доделување договори на Врховните ревизорски институции на Европската унија објави насоки за ревизија на јавните набавки во 2010 година, <http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/PublicProcurementAudit.pdf>

Светска банка/ОЕЦД-ДАЦ, *Методологија за оценување на системите на набавки (MAPS)*, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45454394.pdf>

Веб-страницата на ОЕЦД за широк спектар прашања поврзани со проценка на влијанието на регулативата (ПВР), <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>

Веб-страницата на ОЕЦД за клучните показатели на успешност кај јавните набавки, <http://www.oecd.org/gov/ethics/procurement-key-performance-indicators.htm>

Веб-страницата на Европската комисија за подобра регулатива, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm