



Javne nabavke

Upravljanje ugovorima

SADŽAJ

- [Proces upravljanja ugovorom](#)
- [Upravljanje ugovorom u praksi](#)
- [Analize uspješnosti nakon izvršenja ugovora i stalno napredovanje](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovoditeljica programa SIGMA

Uvod

Kada naručilac zaključuje ugovor sa privrednim subjektom, takav aranžman se ne može samo prepustiti da ide svojim tokom, već se njime mora upravljati, kako bi se omogućilo da i naručilac i privredni subjekt ispune svoje ugovorne obaveze. Ugovori su često složeni, mogu da uključuju veliki broj aktera, mogu da traju duže vrijeme i mogu da troše mnoge resurse. Zbog toga je važno da se njima na pravi način upravlja.

Ako neki privredni subjekt uvidi da naručilac ne prati napredak, tj. ne vrši monitoring, on može postati nemaran i isporuka može biti ispod prihvatljivog nivoa ili može izazvati varijacije po pitanju potražnje, koje nisu predviđene u ugovoru.

Proces upravljanja ugovorom

Aktivnosti upravljanja ugovorom široko se mogu grupisati u tri oblasti: upravljanje isporukom, upravljanje odnosima i ugovorna administracija.

- **Upravljanje isporukom** obezbjeđuje da sve što je poručeno bude isporučeno na zahtijevanom nivou kvaliteta i izvršenja, kao što je navedeno u ugovoru. Upravljanje isporukom može obuhvatati provjeravanje prirode, kvantiteta i kvaliteta sljedećeg:
 - nabavljenih dobara – provjera isporuke i, također, po potrebi, za vrijeme proizvodnje;
 - izvršenih radova – uključujući slaganje sa nacrtima i projektima, kvalitet izrade i materijala;
 - pruženih usluga – uključujući provjeravanje toga da li su ispunjeni traženi nivo usluge i vremenski rokovi.
- **Upravljanje odnosima** nastoji održati odnos između privrednog subjekta i naručioca otvorenim i konstruktivnim, s ciljem da se tenzije razriješe ili stišaju i da se identificiraju potencijalni problemi u ranoj fazi, dok se istovremeno pronalaze i prilike za napredak. Odnosi moraju biti potpuno profesionalni sve vrijeme i moraju uključivati profesionalni pristup upravljanju problemima i rješavanju sporova.
- **Ugovorna administracija** obuhvata zvanično upravljanje ugovorom i sve dozvoljene izmjene u dokumentaciji tokom perioda trajanja ugovora. Ova oblast upravljanja ugovorom obezbjeđuje da se vodi briga o tome da svakodnevni aspekti ugovora funkcioniraju djelotvorno i efikasno.

Upravljanje ugovorom u praksi

Upravljanje odnosima: Ugovorni aranžmani stvaraju odnos između naručioca i privrednog subjekta koji neminovno podrazumijeva određeni stepen zavisnosti. U ličnom interesu naručioca je da učini da taj odnos funkcionira s obzirom na to da su troškovi prijevremenog raskida ugovora i posljedice lošeg izvršenja i neplaniranih promjena privrednog subjekta veoma štetni. Tri faktora za uspjeh su:

- međusobno povjerenje i razumijevanje;
- otvorenost i izuzetno dobra komunikacija;
- zajednički pristup upravljanju isporukom.

Ovaj Informativni dokument daje kratak pregled procesa upravljanja ugovorom tokom trajanja glavnog ugovora. Ilustrativan je, a ne konačan; neki procesi možda neće biti potrebni za sve

ugovore, dok drugi, iako važni u nekim situacijama, možda neće biti obuhvaćeni ovdje, budući da ono što je relevantno zavisi od prirode ugovora kojim se upravlja.

Inauguralni ili inicijalni sastanak: Za svaki važan ugovor dobra je praksa održavanje inauguralnog sastanka ubrzo nakon što je ugovor zvanično dodijeljen. Ovaj sastanak omogućava i onima koji predstavljaju privredni subjekt i onima koji predstavljaju naručioca da se po prvi put sastanu u okviru konteksta dogovorenog ugovora. Moguće je da su se oni sastajali ranije, ali to je bilo tokom perioda kada su strane prolazile kroz postupak javne nabavke. Na ovom sastanku je od suštinske važnosti da obje strane naprave pomak od konkurentne ka kooperativnoj perspektivi – oni će zajedno raditi tokom perioda dok traje ugovor s obzirom da će obje strane željeti da postignu uspješan ishod. Ciljevi sastanaka uključuju:

- razumijevanje uloga i odgovornosti svih prisutnih;
- razmatranje plana implementacije i/ili projekta;
- razmatranje pitanja koja utiču na funkcioniranje ugovora;
- razmatranje mehanizama kontrole.

Premda je ovaj sastanak važan za upravljanje odnosima, on se ne smije pretvoriti u priliku za izmjene specifikacija ili drugih zahtjeva ili uslova iz ugovora. Kada je to apsolutno neophodno, ovim pitanjima će se baviti u skladu sa prethodno dogovorenim procedurama navedenim u ugovoru koji je sklopljen u tu svrhu i u skladu sa odredbama o izmjenama ugovora koje dozvoljava Direktiva o nabavkama u javnom sektoru¹ (vidjeti ispod).

Tekuće upravljanje ugovorom: Privredni subjekt će izvršiti ugovor u okviru dogovorenog opsega. Ovo može uključivati isporuku dobara i materijala ili vršenje usluga ili radova za naručioca. Izuzetno važna funkcija je dozvoljavanje svakoj strani da pokrene pitanja čim prepozna da postoje, tako da se i druga strana može baviti tim pitanjima ozbiljno i blagovremeno. Tekuće upravljanje ugovorom obuhvata administraciju niza aktivnosti, uključujući sljedeće:

- kontrolu promjena
- monitoring troškova i dažbina
- postupke naručivanja
- postupke prijema i prihvatanja
- postupke isplate
- budžetske postupke
- upravljanje resursima i planiranje
- operativno izvještavanje i izvještavanje menadžmenta
- upravljanje imovinom
- sastanke o napredovanju.

Naručiocima se savjetuje da imaju uspostavljene standardne procedure za gore navedene aktivnosti i da traže savjet od drugih nadležnih organa u slučaju velikih ili složenih ugovora za koje standardne procedure mogu biti nedovoljne ili neadekvatne.

Evidencija pitanja: evidencija pitanja je koristan mehanizam za bilježenje i rješavanje pitanja koja se javljaju tokom realizacije ugovora. Ona bilježi pitanja kako se javljaju zajedno sa

¹ Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ, 26. februara 2014.

akcijama preduzetim kao pokušaj njihovog rješavanja. Procedura za rješavanje sporova mora biti predviđena u ugovoru za pitanja koja se ne mogu riješiti na ovaj način.

Evaluacioni sastanci: Evaluacioni sastanci između ugovornih strana su još jedno praktično sredstvo održavanja kontrole ugovora, posebno kada je ugovor složen ili traje nekoliko godina. Učestalost i obuhvatnost evaluacionih sastanaka, ukoliko postoje, zavisit će od prirode ugovora. Evaluacioni sastanci su korisno sredstvo komunikacije između strana ugovora tokom njegovog izvršenja, a njihovo neodržavanje može rezultirati negativnim posljedicama. Ovi sastanci moraju biti dobro pripremljeni, držati se fokusa i ne oduzimati previše vremena.

Evaluacioni sastanci služe kao forum za ugovorne strane, a ne za druge korisnike ili zainteresovane strane. U nekim slučajevima, kao što su veliki projekti infrastrukture, možda treba konsultovati ili obavijestiti druge korisnike ili zainteresovane strane o tekućoj realizaciji projekta. Taj proces je odvojen od evaluacionih sastanaka.

Kontrole izvršenja ugovora: Kontrola je od ključne važnosti, ali je nemoguća bez mjerenja. Stoga je suštinski važno mjerenje izvršenja ugovora. Kontrole moraju biti:

- u velikoj mjeri relevantne za suštinu ugovora;
- shvaćene i prihvaćene od strane privrednog subjekta i naručioca;
- mjerljive;
- intenzivne u svom djelovanju;
- pouzdane za obezbjeđivanje više vrijednosti nego troškova;
- u stanju da odražavaju blage („soft“) i stroge („hard“) mjere;
- bogate izvorima korisnih informacija.

Blagovremeno izvještavanje na visokom nivou i/ili na nivou rezimiranja je mnogo efikasnije nego tačne zakašnjele informacije. Veoma je važno da informacija koja se dobija bude korisna, ili sama po sebi ili zato što se može obraditi, kako bi proizvela znanje na osnovu kojeg treba bazirati odluke i aktivnosti. Službenicima za javne nabavke se savjetuje da imaju mali broj djelotvornih kontrola, prije nego veliki broj kontrola koje se provode samo zato što je moguće dobiti informacije ili izvijestiti o njima.

Kontrole izvršenja ugovora trebaju se razmotriti i osmisliti u ranoj fazi postupka nabavke, kada se utvrđuju potrebe i odlučuje o ishodima ugovora prije nego što je sklopljen. Vidjeti SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama 21, *Mjerenje uspješnosti za dodatna razmatranja i primjere*.

Ugovori o nivou usluge: Ugovori o nivou usluge su odličan način da se obezbijedi kontrola ugovora. Kada se jasno navedu zahtijevani i dogovoreni kvalitet i zahtjevi u pogledu isporuke usluga, i naručilac i privredni subjekt znaju i razumiju koje ciljeve treba ispuniti u pogledu realizacije usluga i podrške. Slični pristupi se mogu primijeniti na performanse opreme ili objekata, kada se zahtjevi mogu izraziti, na primjer, u pogledu kapaciteta za preradu, dostupnosti prosječnog vremenskog raspona između tehničkih problema ili potrošnje energije. Detaljni ugovor treba biti sklopljen o zahtijevanim nivoima usluge i o očekivanom izvršenju i kvalitetu usluga koje treba pružiti, kao i o posljedicama lošeg izvršenja i realizacije. Ovi zahtjevi su sastavni dio ugovora (često u rasporedima) i unose se u kontrole mjerenja uspješnosti realizacije. Kao i kod kontrola izvršenja, ovi nivoi usluga trebaju biti utvrđeni u ranoj fazi postupka javne nabavke, kada se ispituju različite alternative i njihovi troškovi i koristi, i kada se donosi odluka o tome šta će se zahtijevati od ponuđača i, konačno, od izvođača koji će biti angažovan.

Rizik i upravljanje rizikom: Rizik se može definirati kao neizvjesnost ishoda, bez obzira da li je u pitanju pozitivna prilika ili negativna prijetnja. U oblasti upravljanja ugovorom, termin

„upravljanje rizikom“ uključuje sve aktivnosti potrebne za identifikaciju i kontrolu rizika koji mogu uticati na ispunjavanje ugovora.

Mnogi rizici koji su obuhvaćeni upravljanjem ugovorom odnose se na privredni subjekt koji nije u stanju uopće izvršiti ugovor ili ga ne može izvršiti na zadovoljavajućem nivou kvaliteta.

Ovi rizici mogu uključivati:

- nedostatak kapaciteta privrednog subjekta;
- preraspoređivanje ključnog osoblja privrednog subjekta negdje drugdje, što ugrožava kvalitet radova koje treba izvršiti ili usluga koje treba pružiti;
- pomjeranje poslovnog fokusa privrednog subjekta na druge oblasti nakon dodjele ugovora, što smanjuje dodatnu vrijednost za naručioca u aranžmanu ili utiče na blagovremenost isporuke dobara ili radova;
- pogoršavanje finansijskog kapaciteta privrednog subjekta nakon dodjele ugovora, što potencijalno ugrožava njegovu sposobnost da održi ispunjavanje dogovorenih zahtjeva u pogledu kvaliteta nabavljenih dobara ili nivoa usluga;
- potražnju za dobrima ili uslugama, koja je mnogo veća od očekivane, a privredni subjekt nije sposoban da se s tim izbori;
- potražnju za uslugama, koja je isuviše niska, što znači da se gubi ekonomija obima i da su operativni troškovi nesrazmjerno visoki;
- premještanje ili preseljenje osoblja naručioca, koje poznaje ugovor, što loše utiče na odnos;
- faktore van domašaja kontrole privrednog subjekta, koji ometaju isporuku dobara ili usluga, na primjer prostorije, kojima se ne može pristupiti zbog prirodne katastrofe;
- nesposobnost naručioca da ispuni svoje obaveze na osnovu ugovora.

Uočene ili očekivane rizike treba identificirati unaprijed prilikom pripremanja javne nabavke, a oni se mogu pomenuti i u ugovornoj dokumentaciji, sa jasnom i adekvatnom raspodjelom odgovornosti i odgovarajućim priznavanjem i razumijevanjem posljedica.

Jedan faktor koji može pomoći službenicima za javne nabavke u problematičnom slučaju je odnos koji imaju sa privrednim subjektom. Kada je taj odnos dobar, otvoren, fer i pošten, može se dobiti rano upozorenje o realizaciji uočenog rizika kroz uobičajene radne odnose i mehanizme kontrole. Kada je taj odnos loš, privredni subjekt može pokušati prikriti problem, što se onda svakako materijalizuje kao još veći rizik.

Izmjene: Uslovi ugovora trebaju obuhvatati mehanizme za suočavanje sa dozvoljenim izmjenama tokom trajanja ugovora. Klauzule o fluktuaciji valute i indeksaciji cijena su česti primjeri gdje se potreba za izmjenom može predvidjeti i ubaciti među uslove ugovora.

Naručioci moraju biti veoma oprezni kada razmatraju mogućnost izmjene dogovorenog ugovora, naročito mimo prethodno dogovorenog i transparentnog mehanizma za izmjene ugovornog troška. Postoji značajna opasnost da izmjena ugovora dovede do dodjele novog ugovora, osim ukoliko se primjenjuje jedan od ograničenog broja izuzetaka. Ako je u pitanju bitna izmjena ugovora i vodi do dodjele novog ugovora, onda ova nova dodjela mora biti u skladu sa Direktivom o nabavkama u javnom sektoru. Nepoštovanje odredaba Direktive o nabavkama u javnom sektoru, Direktive o nabavkama u komunalnim djelatnostima² ili Direktive o koncesijama,³ kada izmjene dovode do dodjele novog ugovora, može se smatrati

² Direktiva 2014/25/EU o javnim nabavkama subjekata koji posluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ od 26. februara 2014.

³ Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama od 26. februara 2014.

nelegalnom direktnom dodjelom. Za više informacija o izmjenama ugovora, vidjeti SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama 38, *Izmjene ugovora*.

To je u samoj prirodi nekih standardnih ugovora u širokoj upotrebi, naročito za radove koji imaju jasne i sveobuhvatne odredbe, koje dozvoljavaju naručiocu da mijenja prirodu, količine i kvalitet predmeta ugovora. Iz perspektive upravljanja ugovorom, prednost je biti u mogućnosti da se reaguje na promjene okolnosti kako se one javljaju tokom izvršenja ugovora, na jedan transparentan, blagovremen i efikasan način. To je dobar razlog za korištenje ovog tipa ugovora, ali je važno da je naručilac temeljno pripremio opseg ugovora i razradio jedan dobro osmišljen, detaljan i postojan nacrt, tako da su potencijalne varijacije svedene na minimum. Ako ovo nije moguće, onda treba primijeniti drugačiju strategiju za javne nabavke i ugovaranje. Propust da se ovo uradi može ne samo dovesti do proceduralnih i pravnih problema – gore pomenutih – već također može dovesti u pitanje integritet strana i sam postupak javne nabavke.

Plaćanje: Isplata privrednim subjektima je kontrola sama po sebi, ali moć koju naručioci imaju u ovoj fazi procesa javne nabavke ne smije se koristiti za neopravdano kašnjenje ili odugovlačenje isplate privrednim subjektima koji su završili posao. Takvi postupci bi nanijeli štetu odnosu između privrednog subjekta i naručioca. Gledano iz perspektive naručioca, proces isplate ima tri faze:

- 1) prijem zahtjeva za plaćanje;
- 2) usklađivanje i ovlaštenja;
- 3) transfer sredstava.

Ako opcija direktne isplate podugovaračima postoji u nacionalnim propisima države članice, naručioci moraju uzeti u obzir ovu opciju tokom procesa isplate.

Usklađivanje uključuje potvrdu da isplata odgovara narudžbi i uslovima ugovora i da su dobra, radovi i usluge zaista isporučeni – o čemu svjedoče kontrole izvršenja ugovora.

Zatvaranje: Cilj faze zatvaranja jeste da obezbijedi to da je naručilac zadovoljan isporukom dobara, radova, materijala i usluga koje je naručio. Zatvaranje je često vezano za postugovornu evaluaciju i za konstantno poboljšavanje cjelokupnog postupka javne nabavke. Ono može uključivati i osobu koja je vodila nabavku i osobu koja je upravljala ugovorom, kao i nezavisne evaluatore. Ova faza daje priliku da se utvrdi koliko su timovi naručioca, zaduženi za ugovor i nabavku, dobro uradili posao na projektu, kao i da se razmotri koje su lekcije naučene za ubuduće.

Ugovor se ne mora nužno smatrati zaključenim onda kada se konkretni fizički poslovi obave ili kada se isporuče dobra. Pravi kraj ugovora je završetak perioda garancije, retencije ili perioda odgovornosti za nedostatke. Međutim, ima nekoliko faza koje treba preći prije nego što se do te tačke stigne. Sve ove faze neće biti neophodne za svako vršenje nabavke, a naručioci moraju odabrati proces koji odgovara specifičnim uslovima ugovora.

Zaključne faze koje vode do zatvaranja cijelog procesa mogu obuhvatati, na primjer:

- Zajedničku inspekciju izvršenog zahtjeva.
- **Listu nedostataka:** Tokom inspekcije, grupa će izraditi „listu nedostataka“. Nedostaci su manji nedostaci koji nemaju veliki uticaj na funkcionalnost izvršenog zahtjeva ili isporučene usluge. Lista nedostataka se daje privrednom subjektu, a dogovaraju se realni datumi za ispravljanje nedostataka. Primjeri stavki sa liste nedostataka su sljedeći:
 - greške u kucanju ili štamparske greške u dokumentaciji koju su dostavili privredni subjekti;

- prozori na zgradi koji se ne zatvaraju;
 - spisak stavki za poboljšanje dobijen od učesnika programa obuke pilota;
 - softverski ekrani koji se ne čiste na pravi način i ne pokazuju nove podatke.
- **Konačnu dokumentaciju završenu i sačuvanu:** Za svaku javnu nabavku, a naročito za ugovore o nabavci radova, od suštinske je važnosti da se kompletna dokumentacija i evidencija sačuvaju o svim dijagramima, specifikacijama, listama, datotekama sa podacima, crtežima i dokumentacijom koja opisuje sve zahtjeve u izvornom ugovoru i sve dogovorene promjene, kao i karakteristike onoga što je zapravo isporučeno, na primjer dokumentacija i prikazi „izvedenog stanja“ za ugovore o javnim nabavkama radova. Dva su razloga za ovaj zahtjev: (1) privredni subjekt mora biti sposoban da izvrši sve radnje koje su neophodne na osnovu perioda garancije, retencije ili perioda odgovornosti za nedostatke; i (2) naručilac mora posjedovati kompletan set informacija o detaljnom nacrtu i specifikacijama kako bi obezbijedio da se radovi pravilno održavaju, a ako se neke izmjene kasnije zahtijevaju, potpune informacije su dostupne, na osnovu kojih će se bazirati izmijenjeni nacrt. U nekim sektorima mogu postojati i zakonski uslovi da se čuva detaljna evidencija sve vrijeme životnog vijeka postrojenja, sve do konačnog stavljanja van pogona.
 - **Obavljeno puštanje u rad i testiranje:** Kada je to neophodno, puštanje u rad i testiranje trebaju činiti sastavni dio procesa prenosa vlasništva na naručioca radova (za zgrade ili mostove), opremu (vozila, računarski sistem ili fotokopir), ili uslugu (usluga vezana za vozila ili avione). Cilj ovog procesa je eliminacija inicijalnih problema u izvršenju ovog zahtjeva tako da je on spreman da služi namjeni za koju je prvobitno određen i specificiran. Za složene projekte, ponekad će biti pozvan nezavisan inženjer za puštanje u rad, zajedno sa predstavnicima obje ugovorne strane.
 - **Primopredaja/prihvatanje od strane naručioca:** Ovo je formalna procedura za prihvatanje ispunjenog zahtjeva koji je ispunio privredni subjekt, a dokumentacija treba obuhvatati sve podatke o testiranju i puštanju u pogon, priručnike za rukovanje i održavanje, kao i crteže.
 - **Garantni rok, period retencije ili period odgovornosti za nedostatke:** Ovi termini i uslovi ugovora obuhvatać će odredbu o garantnom roku, periodu retencije ili periodu odgovornosti za nedostatke. Ovaj period će se razlikovati u zavisnosti od toga o kakvom se zahtjevu radi i od specifikacija koje je dao naručilac. Međutim, on će uključivati zamjenu neispravnih dijelova ili korektivne mjere, kao što je navedeno u ugovornom dokumentu.
 - **Izdavanje završne potvrde:** Kada je to potrebno, može se izdati i završni certifikat, tj. potvrda, koja potvrđuje da je projekat konačno završen.
 - **Završni računi dogovoreni i izvršene isplate:** Kada se na kraju izda završna potvrda, ne treba biti više neizvršenih isplata, a službenik za javne nabavke treba provjeriti i potvrditi da su završni računi odobreni i da su sve isplate izvršene. Naručilac će možda željeti da provjeri da je li privredni subjekt izvršio isplate podugovaračima.
 - Oslobađanje svih garancija za dobro izvršenje posla, retencionih svota i drugih sredstava obezbjeđenja.
 - Zvaničan kraj ugovora.

Napomena: Neke odredbe ugovora, kao što su sporazumi o povjerljivosti, mogu nastaviti važiti i nakon formalnog isteka ugovora.

Analize uspješnosti nakon izvršenja ugovora i stalno napredovanje

Analiza uspješnosti izvršenja ugovora je poređenje dobara, radova, materijala i usluga u odnosu na navedene, određene i dogovorene kriterije. Kao što je već istaknuto, mjerenje je veoma važan dio procesa ugovaranja, ali se ipak ponekad zaboravlja onog momenta kada se ugovor okonča, a naručioc pređu na neki drugi projekat. Kada je u pitanju nabavka velikog obima, post-ugovorne analize uspjeha su uvijek koristan instrument.

Kontinuirano poboljšanje uključuje posmatranje kupljenih dobara, radova, materijala i usluga i identificiranje oblasti za poboljšanje koje mogu poslužiti za buduće nabavke. Cilj analize uspješnosti poslije ugovora jeste ocjenjivanje da li je javna nabavka donijela one koristi zbog kojih je prvobitno osmišljena. To je također prilika da se evidentiraju lekcije koje su naučene, da se iskoriste najbolje prakse, kao i da se evidentira učinak i uspješnost privrednog subjekta i cijelog tima za upravljanje projektom za ubuduće, kada se budu preduzimali slični projekti.

Dodatne informacije

Publikacije

SIGMA (2015), *Public Procurement Training Manual* [Priručnik iz oblasti javnih nabavki] – Modul G, OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

Informativni dokumenti o javnim nabavkama

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

SIGMA (2016), *Performance Measurement* [Mjerenje uspješnosti], Brief 21, OECD Publishing, Paris