



Резиме 22

Септември, 2016 година

Јавни набавки

Управување со договорот

СОДРЖИНА

- [Процес на управување со договорот](#)
- [Управување со договорот во практика](#)
- [Контрола на резултатите по завршувањето на договорот и континуирано подобрување](#)
- [Дополнителни информации](#)

Одобрено за објавување од Карен Хил, раководител на програмата СИГМА

Вовед

Кога некој договорен орган ќе склучи договор со економски оператор, реализацијата на договореното не може да биде препуштена сама на себе, туку договорот мора да биде управуван со цел да им се овозможи на договорниот орган и на економскиот оператор да ги исполнат своите договорни обврски. Договорите се честопати сложени, може да вклучуваат повеќе чинители, да траат долго време и да потрошат многу ресурси. Затоа, од суштинско значење е тие да бидат соодветно управувани.

Ако економскиот оператор увиди дека договорниот орган не го следи напредокот, тој може да стане невнимателен и крајниот резултат ќе биде неприфатлив, или може да создаде и да бара алтернативи кои не се предвидени во договорот.

Процес на управување со договорот

Активностите за управување со договорот може генерално да се групираат во три области: управување со испораката, управување со односот и администрирање на договорот.

- **Преку управувањето** со испораката се гарантира дека сè што е нарачано ќе се испорача со соодветно ниво на квалитет и изведба како што е наведено во договорот. Управувањето со испораката може да вклучува проверка на природата, количеството и квалитетот на:
 - испорачаните стоки – при испорака, а исто така, доколку е соодветно, за време на производството;
 - извршените работи – вклучувајќи сообразност со проектите и нацртите, квалитет на изведбата и на материјалите;
 - обезбедените услуги – вклучувајќи проверка на тоа дали се исполнети потребното ниво на квалитет на услугите и временскиот распоред.
- **Управувањето со односот** се стреми да одржува отворен и конструктивен однос меѓу економскиот оператор и договорниот орган со цел разрешување или олеснување на недоразбирањата и идентификување на потенцијалните проблеми во рана фаза, истовремено утврдувајќи ги можностите за подобрување. Односот мора постојано да биде целосно професионален и мора да вклучува професионален пристап во постапувањето по прашањата и решавањето на споровите.
- **Администрирањето на договорот** го опфаќа формалното управување со договорот и сите дозволени промени во документацијата во текот на времетраењето на договорот. Преку оваа област на управување со договорот може да се увериме дека се земени предвид секојдневните аспекти за ефикасно и ефективно реализирање на договорот.

Управување со договорот во практика

Управување со односот: Договорните спогодби воспоставуваат однос меѓу договорниот орган и економскиот оператор кој неизбежно вклучува степен на зависност. Во интерес на самиот договорен орган е тој однос да функционира, затоа што трошоците за предвремено раскинување и последиците од лошата реализација и непланираната промена на економскиот оператор носат голема штета. Трите фактори за успех се:

- заемна доверба и разбирање;
- отвореност и одлична комуникација;
- заеднички пристап во управувањето со испораката.

Ова резиме дава краток осврт на процесите на управување со договорот што се одвиваат во текот на времетраењето на еден поголем договор. Тоа е илустративно, но не е исцрпно; некои од процесите не се неопходни за сите договори, додека други, иако се важни во одредени ситуации, може да не се опфатени овде, бидејќи она што е релевантно зависи од природата на договорот со кој се управува.

Воведен или почетен состанок: За секој поголем договор, добра практика е да се има официјален воведен состанок наскоро по официјалното доделување на договорот. Овој состанок им овозможува на лицата од економскиот оператор и од договорниот орган да се сретнат за прв пат во контекст на склучениот договор. Тие можеби се сретнале претходно, но тој контакт бил остварен во време кога страните сè уште биле дел од постапката за набавка. На овој состанок, од суштинско значење е страните да ја променат својата позиција, од конкуренција кон соработка. Тие ќе работат заедно во текот на целото времетраење на договорот и обете страни ќе сакаат да има успешен исход. Целите на состанокот вклучуваат:

- разбирање на улогите и одговорностите на сите присутни;
- дискутирање за спроведувањето и/или за проектниот план;
- дискутирање за прашања што влијаат врз реализацијата на договорот;
- дискутирање за контролните механизми.

Иако овој состанок е важен за управување со односот, тој не смее да прерасне во можност за правење измени во спецификациите или во другите барања или во условите од договорот. Доколку е крајно неопходно, по овие прашања би требало да се постапува во согласност со претходно договорени постапки утврдени во договорот за таа цел и во согласност со одредбите за измени на договорот дозволени со Директивата за јавни набавки во класичниот јавен сектор¹ (види подолу).

Тековно управување со договорот: Економскиот оператор го извршува договорот во рамки на договорениот опфат. Тоа може да вклучува испорака на стоки и материјали или обезбедување услуги или вршење работи за договорниот орган. Најважна функција е да им се дозволи на обете страни да ги пријавуваат проблемите веднаш штом ги забележат, со цел другата страна да може сериозно и навремено да ги решава. Тековното управување со договорот вклучува администрирање повеќе активности, вклучувајќи ги следниве:

- контрола на промени
- следење на давачките и трошоците
- постапки за начување
- постапки за примопредавање
- постапки за плаќање
- буџетски постапки
- управување со ресурсите и планирање

¹ Директива 2014/24/EU за јавни набавки и за укинување на Директивата 2004/18/E3, 26 февруари 2014 година.

- известување за работењето и управувањето
- управување со средства
- состаноци за следење на напредокот.

Се препорачува договорните органи да имаат воспоставено стандардни постапки за горенаведените активности и да бараат совети од други надлежни органи во случај на големи или сложени договори за кои стандардните постапки може да бидат незадоволителни или несоодветни.

Дневник за евидентирање на проблемите: Дневникот за евидентирање на проблеми претставува корисен механизам за евидентирање и постапување по проблемите што се јавуваат во текот на спроведувањето на договорот. Во нив се евидентираат проблемите веднаш по нивното настанување заедно со дејствијата преземени во обид за нивно коригирање. Во договорот мора да биде предвидена постапка за решавање спорови за прашања што не може да се решат на овој начин.

Контролни состаноци: Контролни состаноци меѓу страните на договорот се друг практичен начин за одржување контрола на договорот, особено кога тој е сложен и трае неколку години. Интервалите на кои ќе се одржуваат контролните состаноци, ако воопшто се одржуваат, како и нивниот опфат ќе зависат од природата на договорот. Контролните состаноци се корисно средство за комуникација меѓу страните на договорот за време на неговото извршување и доколку не се одржуваат може да се јават негативни последици. Состаноците мора да бидат добро подготвени, фокусирани и да не одземаат премногу време.

Контролните состаноци се замислени како форум за страните на договорот, а не се за други корисници или засегнати страни. Во некои случаи, како што се големите инфраструктурни проекти, можеби ќе треба да се консултираат или информираат и други корисници или засегнати страни за тековното реализирање на проектот. Овој процес се одвива одделно од контролните состаноци.

Контрола на извршувањето на договорот: Контролата е од суштинско значење, но таа е невозможна без да се вршат мерења. Затоа, многу е важно да постојат јасни и ефективни мерки за следење на извршувањето на договорот. Контролата мора да биде:

- во голема мера релевантна за суштината на договорот;
- разбрана и прифатена од економскиот оператор и од договорниот орган;
- мерлива;
- стабилна во нејзиното извршување;
- сигурна дека ќе обезбеди поголема вредност од трошок;
- во можност да одрази полабави и построги мерки;
- полезна од аспект на обезбедување корисни информации.

Навременото известување на високо ниво и/или во резимиран формат е многу поефективно отколку прецизно задоцнето информирање. Од суштинско значење е добиените информации да бидат корисни, сами по себе или затоа што може да се преработат и да обезбедат сознанија врз кои може да се засноват одлуките и активностите. Се препорачува службениците за јавни набавки да вршат мал број ефективни контроли наместо голем број контроли коишто се извршуваат само затоа што е возможно да се добијат информациите и за нив да се извести.

За контролите на извршување на договорот треба да се размислува и тие да се осмислат во рана фаза од постапката за набавка кога ќе се утврдуваат потребите и кога ќе се одлучува за очекуваните исходи од договорот пред тој да биде склучен. За понатамошна дискусија и примери, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 21, *Мерење на успешноста*.

Договор за ниво на испорачана услуга: Договорите за ниво на испорачана услуга се одличен начин за обезбедување контрола на договорите. Со јасно наведување на бараните и договорените услови за квалитет и испорака, договорниот орган и економскиот оператор се запознаени и ги разбираат целите што треба да се исполнат при обезбедувањето и поддршката на услугите. Слични пристапи може да се применат за функционирањето на опремата или објектите, каде условите може да бидат изразени, на пример, од аспект на капацитетот за преработка, достапноста, просечниот интервал меѓу појавата на технички проблеми или потрошувачката на енергија. Треба да се утврди детален договор за бараното ниво на извршување на услугата, а со тоа и на очекуваните резултати и квалитет на услугите што треба да се испорачаат, како и последиците од лоша реализација. Овие услови се вметнати во договорот (честопати според распоред) и се преточуваат во контролите за мерење на извршувањето. Исто како и кај контролите на извршувањето, овие нивоа на услуги треба да бидат утврдени во рана фаза од постапката за набавка кога се разгледуваат разни алтернативи и трошоците и придобивките од нив и се носи одлука што да се бара од понудувачите, а со тоа и од договорот што треба да се склучи.

Ризик и управување со ризик: Ризикот може да се дефинира како несигурност на исходот, без разлика дали тоа е позитивна можност или негативна закана. Во областа на управување со договори, терминот „управување со ризик“ ги опфаќа сите активности неопходни за идентификување и контрола на ризиците што може да влијаат врз исполнувањето на договорот.

Голем број ризици опфатени во управувањето со договорот се однесуваат на неможноста на економскиот оператор воопшто да го испорача очекуваното или неможноста да го испорача со задоволително ниво на квалитет.

Овие ризици може да вклучуваат:

- недостиг на капацитет кај економскиот оператор;
- клучниот кадар на економскиот оператор е распореден на друго место, со што се намалува квалитетот на изведените работи или на обезбедените услуги;
- деловниот фокус на економскиот оператор се префрлил во други области по доделувањето на договорот со што се намалува додадената вредност за договорниот орган во спогодбата или се влијае врз навременоста во испораката на стоките или работите;
- финансиската состојба на економскиот оператор се влошува по доделувањето на договорот, со што се загрозува неговата способност за одржување на договорените услови за квалитет на набавените стоки или на нивото на услугите;
- побарувачката на стоки или услуги е поголема од очекуваната и економскиот оператор не може да се справи со тоа;
- побарувачката за услуги е премногу мала, што значи дека економиите на обем се загубени и оперативните трошоци се несразмерно високи;

- вработените кај договорниот орган што се запознаени со договорот се преместени или го напуштиле работното место со што се ослабува односот;
- фактори што се надвор од контролата на економскиот оператор поради кои е прекината испораката на стоките или услугите, на пример, простории до кои не може да се пристапи поради некоја природна непогода;
- неможност на договорниот орган да ги исполни своите обврски преземени со договорот.

Согледаните или очекуваните ризици треба однапред да се идентификуваат при подготовка за набавката, а потоа може да бидат вклучени во договорните документи со јасно и соодветно посочување на одговорноста и соодветно потврдување и разбирање на последиците.

Еден од факторите што може да им помогне на службениците за јавни набавки во некој проблематичен случај е односот што го имаат со економскиот оператор. Доколку односот е добар, отворен, правичен и искрен, тогаш може да се даде рано предупредување за некој идентификуван ризик во рамки на нормалниот работен однос и контролни механизми. Доколку односот е лош, економскиот оператор може да се обиде да го прикрие проблемот, кој потоа вообичаено се материјализира како поголем ризик.

Измени: Договорните услови и одредби треба да вклучуваат механизам за начинот на постапување со допуштените измени во текот на времетраењето на договорот. Клаузули за валута и за индексот на цените се вообичаени примери за тоа како потребата за вршење измени може да биде предвидена и задоволена во рамки на договорните услови.

Договорните органи мора да бидат многу внимателни кога размислуваат за можноста за вршење измени во склучениот договор, особено доколку нема претходно договорен и транспарентен механизам за измена на трошокот на договорот. Постои значителна опасност дека измената на договорот може да резултира со доделување нов договор, освен доколку не се применува еден од ограничените исклучоци. Доколку измените се значителни и се еднакви на доделување нов договор, тогаш доделувањето на овој нов договор мора да биде во согласност со Директивата за јавни набавки во класичниот јавен сектор. Непочитувањето на одредбите од Директивата за јавни набавки во класичниот јавен сектор, Директивата за јавни набавки во секторските дејности² или Директивата за концесии³, каде измените се еднакви на доделување нов договор, може да се смета за незаконско директно доделување на договорот. За повеќе информации за измени на договорите, види Резиме на СИГМА за јавни набавки 38, *Измени на договорот*.

Во самата природа на некои често користени стандардни договори, особено за работи, е тие да имаат јасни и сеопфатни одредби со кои му се овозможува на договорниот орган да ги промени природата, количеството и квалитетот на предметот на договорот. Од гледна точка на управувањето со договорот, предноста се состои во тоа што може да се решат променливите околности во моментот на нивно настанување во текот на извршувањето на договорот на транспарентен, навремен и ефикасен начин. Тоа е добра причина за користење на овој вид договор, но важно е договорниот орган да го има детално подготвено опфатот на договорот и да го има добро, детално и цврсто осмислено договорот на тој начин што можните алтернативи би се свеле на минимум. Доколку тоа не е возможно, тогаш треба да се користи различна стратегија за набавки и

² Директива 2014/25/EУ за набавки на субјектите кои работат во секторите за водоснабдување, енергетика, транспорт и поштенски услуги и за укинување на Директивата 2004/17/EЗ, 26 февруари 2014 година.

³ Директива 2014/23/EУ за доделување договори за концесии, 26 февруари 2014 година.

договори. Доколку не се стори тоа, може да доведе не само до процедурални и правни проблеми како оние наведени погоре, туку, исто така, може да го стави под знак прашалник и интегритетот на страните и на самата постапка за набавка.

Плаќање: Плаќањето на економските оператори е контрола сама по себе, но овластувањето што договорните органи го имаат во оваа фаза од постапката за набавка не смее да се користи за неоправдано одложување или неизвршување на плаќањето кон економските оператори што ја завршиле работата. Доколку се стори тоа, ќе се наруши односот меѓу економскиот оператор и договорниот орган. Од гледна точка на договорниот орган, постапката за плаќање има три фази:

- 1) прием на барање за исплата;
- 2) проверка и одобрување;
- 3) префрлување на средствата.

Доколку националното законодавство на земјата-членка дава можност за директно плаќање на подизведувачите, договорните органи мора да ја земат предвид таа можност во постапката за плаќање.

Проверката вклучува добивање потврда дека исплатата се совпаѓа со налогот и со условите и одредбите од договорот и дека стоките, работите или услугите всушност биле обезбедени – што се докажува со контролите на извршувањето на договорот.

Затворање: Целта на фазата на затворање е да се обезбеди дека договорниот орган е задоволен од обезбедените стоки, работи, материјали и услуги што ги набавил. Затворањето честопати се надоврзува на контролата по завршувањето на договорот и со континуираното подобрување на целата постапка за набавка. Тоа може да го вклучува и лицето што ја водело набавката и лицето кое управува со договорот, како и независните контролори. Дава можност да се утврди колку биле успешни тимовите за набавка и склучување договори на договорниот орган, како и да се повторат поуките што биле извлечени за во иднина.

Договорот не мора да се смета за завршен со завршувањето на фактичката физичка работа или со испораката на стоките. Вистинското завршување на договорот може да е завршувањето на гаранцијата, гарантниот депозит или гарантниот период. Сепак, има неколку фази што треба да се опфатат пред да се дојде до таа точка. Сите овие фази нема да бидат неопходни во сите постапки за набавки, а договорните органи мора да изберат процес што ги задоволува конкретните барања од договорот.

Завршните фази што водат кон затворањето може да опфаќаат, на пример:

- Заедничка проверка дали барањето е исполнето.
- **Листа на недостатоци:** Во рамки на проверката, групата составува „листа на недостатоци“. Таа опфаќа помали недостатоци кои немаат големо влијание врз функционалноста на исполнетото барање или обезбедувањето на услугата. Листата на недостатоци му се предава на економскиот оператор и се договараат реалистични датуми за исправање на недостатоците. Примери за ставки на листата со недостатоци вклучуваат:
 - печатни грешки во документите доставени од економските оператори;
 - прозорци на зграда што не се затвораат;
 - листа на подобрувања од учесници во пилот програма за обука;
 - софтверски екрани што не се чистат соодветно и претставуваат нови податоци.

- **Конечната документација е комплетирана и зачувана:** Кај кои било набавки, но особено кај договорите за јавна набавка на работи, од клучно значење е да се води целосна евиденција за сите дијаграми, спецификации, листи, податочни датотеки, нацрти и документи каде се опишани сите барања од првичниот договор и сите договорени промени на тие барања, како и карактеристиките на она што било обезбедено, на пример, проектите на изведена состојба кај договорите за јавна набавка на работи. Има две причини за ова барање: (1) економскиот оператор мора да биде во можност да ги реализира сите неопходни дејствија според гаранцијата, гарантниот депозит или гарантниот период; и (2) договорниот орган мора да има комплетни информации за деталниот проект и за спецификациите за да обезбеди дека работите соодветно се одржуваат, а доколку понатаму бидат потребни дополнителни измени, ќе има целосни информации врз кои би се засновал изменетиот проект. Во некои сектори може да има законски обврски за водење детална евиденција во текот на животниот век на постројката сè до нејзиното повлекување од употреба.
- **Пуштањето во употреба и тестирањето се извршени:** Доколку е неопходно, пуштањето во погон и тестирањето треба да бидат составен дел од постапката за пренесување на сопственоста на работите (зграда или мост), опремата (возило, компјутерски систем или фотокопир) или услугите (услуги за превоз со возило или воздухоплов) кај договорниот орган. Целта на оваа постапка е да се отстранат првичните проблеми во работењето, со цел добиениот резултат да биде целисходен во однос на неговата првична намена. За сложени проекти, понекогаш може да се користи независен инженер за пуштање во погон кој би ја спровел оваа постапка со двете страни.
- **Примопредавање/прифаќање од договорниот орган:** Ова е формална постапка за прифаќање на крајниот резултат на економскиот оператор и документацијата треба да ги вклучува сите податоци за тестирањето и пуштањето во погон, прирачниците за одржување и работа и нацртите.
- **Гаранција, гарантен депозит или гарантен период:** Условите и одредбите на договорот ќе вклучуваат одредба за гаранција, гарантен депозит или гарантен период. Овој период е различен во зависност од барањето и спецификациите издадени од договорниот орган. Сепак, ќе вклучува замена на неисправните делови или корективно дејствие, како што е утврдено во договорната документација.
- **Издавање завршен сертификат:** Доколку е потребно, може да се издаде завршен сертификат со кој се потврдува конечното завршување на проектот.
- **Усвојување конечна пресметка и исплата:** Откако ќе се издаде завршниот сертификат, не треба да има заостанати плаќања и службеникот за јавни набавки треба да изврши проверка за да потврди дека е усвоена конечната пресметка и дека се извршени сите исплати. Договорниот орган може да сака да провери дали економскиот оператор им платил на подизведувачите.
- Ослободување на гаранции за квалитетно извршување на договорот, депонирани средства и други видови гаранции.
- Официјално завршување на договорот.

Белешка: Некои договорни одредби, како што се одредбите за доверливост, може да продолжат да важат и по официјалното завршување на договорот.

Контрола на резултатите по завршувањето на договорот и континуирано подобрување

Контролата на резултатите претставува споредба на добиените стоки, работи, материјали и услуги со понудените, утврдените и договорените критериуми. Како што веќе беше наведено, мерењето е клучен дел од постапката на склучување договор, но во секој случај понекогаш се заборава откако договорот е завршен и договорните органи преминале на друг проект. Кај поголемите набавки, контролата по завршувањето на договорот е секогаш соодветна алатка.

Континуираното подобрување подразбира разгледување на постапката за набавка и на купените стоки, работи, материјали и услуги, и идентификување простор за подобрување што може да послужи за идните набавки. Целта на контролата по завршувањето на договорот е да се оцени дали набавката ги обезбедила придобивките за кои била и започната. Исто така, тоа претставува можност да се евидентираат извлечените поуки, да се искористат најдобрите практики и да се забележи работењето на економскиот оператор и на целиот тим за управување со проектот како идни референции, во случај да се добијат некои слични проекти.

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>

Резиме за јавните набавки

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

СИГМА (2016), *Мерење на успешноста*, Резиме 21, издание на ОЕЦД, Париз