



Javne nabavke

Monitoring javnih nabavki

SADRŽAJ

- [Definicija monitoringa](#)
- [EU zahtjevi po pitanju monitoringa](#)
- [Uloga monitoringa](#)
- [Vrste monitoringa](#)
- [Izvori informacija koji se koriste za monitoring](#)
- [Institucije uključene u monitoring](#)
- [Metodologije monitoringa](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovoditeljica programa SIGMA

Ugovori o javnim nabavkama predstavljaju veliki dio bruto domaćeg proizvoda (BDP) svake zemlje i budžeta javne potrošnje. Prema *Godišnjem pregledu realizacije javnih nabavki* Evropske komisije iz 2013. godine, javne nabavke u Evropskoj uniji (EU) u 2011. iznosile su 19 posto BDP-a. Ova cifra sama po sebi predstavlja osnovane razloge za monitoring sistema javnih nabavki.

Definicija monitoringa

Oksfordski rječnik engleskog jezika (ODE) definira glagol „monitor“ kao „posmatrati i provjeravati napredak ili kvalitet (nečega) tokom nekog vremenskog perioda; držati pod sistematskim pregledom“. Prema Oksfordskom rječniku glagol „monitor“ potiče od latinske riječi „*monit*“, što znači „upozoren“. Prema drugoj definiciji, „monitoring“ je „povremeni (redovni ili neredovni) niz zapažanja u vremenu, proveden da pokaže stepen usklađenosti sa formuliranim standardom ili odstupanje od očekivane norme“.¹ Monitoring je svrsishodno provoditi ako je željeno stanje u smislu ciljeva i postignuća unaprijed definirano. Uloga monitoringa je u tome da procijeni da li se ovi ciljevi ispunjavaju.

Prema Oksfordskom rječniku, monitoring treba razlikovati od „nadzora (*surveillance*)“, što znači da se „nadzor primjenom standardne metodologije provodi u cilju omogućavanja niza posmatranja tokom vremena“. Nadzor može pružiti dragocjene informacije, ali sam po sebi ne može utvrditi da li su ciljevi ispunjeni ili da li su standardi ostvareni. Informacije dobijene putem nadzora mogu se koristiti, s druge strane, u cilju pravilnog prosuđivanja u vezi sa postojećom situacijom.

Za potrebe ovog Informativnog dokumenta, „monitoring javnih nabavki“ je svako sistematsko posmatranje sistema javnih nabavki koje se provodi na jedan koherentan način u cilju procjenjivanja kako sistem funkcionira i kako se razvija tokom vremena, da bi se ustanovilo da li je postignuto željeno (ciljno) stanje koje su definirali kreatori politika.²

Treba napraviti razliku između pojma **monitoring**, kako je definiran iznad, i metoda i postupaka koji se primjenjuju za otkrivanje i otklanjanje kršenja pravila i propisa o javnim nabavkama (revizije, inspekcije, provjere usklađenosti). Premda je otkrivanje i suzbijanje povrede pravila o javnim nabavkama (putem **procjene usklađenosti**) instrument za postizanje ciljeva postavljenih za javne nabavke, monitoring je mnogo širi pojam koji se ne ograničava na procjenu pravne usklađenosti sa propisima.

Monitoring javnih nabavki obuhvata aktivnosti kao što su:

- prikupljanje
- analiza
- diseminacija podataka (u vezi sa različitim aspektima javnih nabavki, npr. transparentnošću, otvorenošću, konkurentnošću i efikasnošću).

Kako se rezultati monitoringa mogu koristiti u praksi?

Informacije sakupljene putem monitoringa korisne su za razvijanje politika, određivanje vrijednosti za novac i izvlačenje zaključaka u vezi s poštovanjem fundamentalnih načela javnih nabavki i ispunjavanje prethodno definiranih ciljeva. Rezultati monitoringa daju osnovu za pripremu redovnih izvještaja o funkcioniranju sistema nabavki i naročito za elaboraciju preporuka i prijedloga za razvoj sistema nabavki u budućnosti. Na primjer, godišnji izvještaji u

¹ Hellawell, J.M. (1991), *Development of a Rationale for Monitoring [Razvoj argumentacije za monitoring]* u: Goldsmith, F.B. (ed.), *Monitoring for Conservation and Ecology [Monitoring za očuvanje i ekologiju]*, Chapman and Hall, New York, str. 1-14.

² Informacije i primjeri u ovom Informativnom dokumentu prikazuju prakse država članica kakve su bile u julu 2013. godine.

Poljskoj o funkcioniranju sistema nabavki (detaljnije razmatrani u nastavku) ne ograničavaju se na prezentaciju statističkih podataka, već također pokušavaju analizirati prikupljene podatke, upoređujući ih sa podacima prikupljenim tokom prethodnih izvještajnih perioda. Posljednji dio izvještaja, koji je posvećen zaključcima i preporukama, uključuje detaljne prijedloge koji se tiču predstojećih djelovanja, kao i prezentaciju aktivnosti.

U cilju preduzimanja dobro potkrijepljenih odluka u vezi sa daljim razvojem sistema javnih nabavki, potrebno je da vlada vrši monitoring sistema. Zahtjevi za uspostavljanjem instrumenata i mehanizama za monitoring također mogu da poteknu od drugih tijela, institucija ili osoba (na primjer od nacionalnog parlamenta, organizacija civilnog društva, kao i iz poslovnog sektora).

Inicijativu za kreiranjem instrumenata i mehanizama za monitoring mogu pokrenuti i univerzitetski profesori i studenti zainteresirani za pitanja javnih nabavki, što se vidi u primjeru koji slijedi.

Studija slučaja

U Španiji je uspostavljena Opservatorija za posmatranje javnih nabavki (*El Observatorio de Contratación Pública*).³ Opservatorija nije dio državne uprave već je neprofitna, nezavisna organizacija koja promovira saradnju između akademskih građana zainteresiranih za pitanja javnih nabavki. Ona služi kao laboratorija ideja o javnim nabavkama, s ciljem izrade prijedloga za unapređenje funkcioniranja sistema javnih nabavki.

Ciljevi Opservatorije su:

- povećanje transparentnosti, konkurentnosti i integriteta sistema javnih nabavki u Španiji;
- povećanje efikasnosti javnih nabavki i na strani ponude i na strani potražnje;
- olakšavanje pristupa malim i srednjim preduzećima (MSP) tržištu javnih nabavki;
- podrška inovacijama u sektoru javnih nabavki;
- promoviranje učešća španskih preduzeća na međunarodnom tržištu javnih nabavki;
- olakšavanje i promoviranje interadministrativne saradnje u oblasti ugovora o javnim nabavkama

Jedan od ključnih aspekata monitoringa je **diseminacija informacija** sakupljenih tokom procesa monitoringa. U **Poljskoj**, na primjer, Uprava za javne nabavke (UJN) priprema godišnji izvještaj o funkcioniranju sistema javnih nabavki koji se objavljuje na internet stranici UJN-a⁴ nakon odobrenja Vijeća ministara. Sve druge analize koje provodi UJN također su dostupne na njihovoj stranici. Pored godišnjih izvještaja, UJN priprema i objavljuje nedjeljne i mjesečne biltene u kojima se prezentiraju sažete informacije o najnovijim događajima u sistemu javnih nabavki, kao i zbirni podaci o broju ugovora koji su objavljeni ili dodijeljeni u datom periodu. Gore pomenuta **španska Opservatorija** distribuira podatke koji su relevantni za javne nabavke kako iz nacionalne, tako i iz međunarodne perspektive, objavljuje mišljenja i stavove eksperata uključenih u rad Opservatorije i elaborira i distribuira biltene koji predstavljaju prijedloge proizašle iz analiza i debata koje provode eksperti.

³ www.obcp.es

⁴ www.uzp.gov.pl

EU zahtjevi po pitanju monitoringa

Direktiva o nabavkama u javnom sektoru (Direktiva)⁵ uvodi dodatne zahtjeve u vezi sa monitoringom rada sistema javnih nabavki.

Tijela za monitoring: Član 83 Direktive zahtijeva od država članica da obezbijede da monitoring primjene pravila o javnim nabavkama vrši „jedno ili više tijela, organa ili struktura“ (tijela za monitoring). Tijela za monitoring moraju biti ovlaštena da izvještavaju o „određenim kršenjima ili sistemskim problemima“ koje uoče. Ovi izvještaji mogu biti izrađeni za izvještavanje „nacionalnih revizorskih tijela, sudova ili drugih odgovarajućih tijela ili struktura, kao što su ombudsman, nacionalni parlamenti ili njihovi odbori“. Države članice stoga imaju izvjesno diskreciono pravo da odluče o najadekvatnijoj strukturi izvještavanja kad se uoče određena kršenja ili sistemski problemi, ali one moraju dozvoliti tijelima za monitoring da izvještavaju o ovim pitanjima.

Rezultati monitoringa: Rezultati aktivnosti monitoringa koje provode tijela za monitoring moraju biti dostupni na uvid javnosti. Rezultati također moraju biti na raspolaganju Evropskoj komisiji. Član 83 propisuje zahtjeve u vezi sa redovnim prikupljanjem podataka i izvještavanjem Evropske komisije na svake tri godine. Izvještaj koji se podnosi Evropskoj komisiji mora obuhvatati informacije, po potrebi, o:

- „najčešćim uzrocima pogrešne primjene ili pravne nesigurnosti, uključujući moguće strukturne probleme ili probleme koji se ponavljaju u primjeni pravila“;
- nivou učestvovanja MSP-a;
- „sprečavanju, utvrđivanju i adekvatnom izvještavanju o slučajevima prevare, korupcije, sukoba interesa i drugim ozbiljnim nepravilnostima“.

Od Evropske komisije traži se da koristi podatke koje dobija od tijela za monitoring za izdavanje redovnog izvještaja o provođenju i najboljim praksama nacionalnih politika u oblasti javnih nabavki.

Monitoring na nacionalnom nivou, izvještavanje i statistički podaci: Dodatne mjere odnose se na monitoring na nivou EU.

Od država članica se traži da Evropskoj komisiji učine dostupnim podatke „o svojoj institucionalnoj organizaciji u vezi sa implementacijom, monitoringom i provođenjem“ Direktive.

Član 85 Direktive zahtijeva od Evropske komisije da pregleda kvalitet i kompletnost podataka koji su objavljeni u prethodnim obavještenjima, pozivima za učestvovanje u postupcima javnih nabavki i obavještenjima o dodjeli ugovora objavljenim u *Službenom listu Evropske unije*. Kada podaci u pozivima za učestvovanje i obavještenjima nisu u skladu sa zahtjevima Direktive, Evropska komisija može zahtijevati dodatne informacije od dotične države članice, a ta država članica je dužna dostaviti podatke koji nedostaju.

Države članice su također dužne da pripreme i podnesu statistički izvještaj Evropskoj komisiji svake tri godine o nabavkama ispod EU pragova.

Pojedinačni izvještaji o postupcima ili o dodjelama ugovora: Član 84 Direktive zahtijeva od naručilaca da izrade izvještaj u pisanoj formi svaki put kad se dodjeljuje ugovor ili okvirni sporazum ili kada se primjenjuje dinamični sistem nabavke (kada su ugovor, okvirni sporazum ili dinamični sistem nabavke obuhvaćeni Direktivom). Minimalni sadržaj pojedinačnog izvještaja naveden je u članu 84.

⁵ Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ od 26. februara 2014. godine.

Naručiocima su također dužni da dokumentiraju napredovanje svih postupaka nabavki i da obezbijede čuvanje dovoljnog obima dokumentacije da bi se opravdale odluke koje se donose u svim fazama postupka nabavke. Ova dokumentacija može uključivati komunikaciju s privrednim subjektima, unutrašnja razmatranja, informacije o dijalogu i pregovorima, dokumentaciju o nabavci i informacije o izboru i dodjeli ugovora. Ova dokumentacija mora se čuvati tokom perioda od najmanje tri godine od dana dodjele ugovora.

Uloga monitoringa

Uloga monitoringa u javnim nabavkama je da:

- procijeni način na koji se sistem javnih nabavki razvija u cjelini i pravac u kome se kreće – izvjesni trendovi se mogu uočiti tek nakon više godina posmatranja – i na taj način obezbijedi značajne informacije koje su suštinski važne za kreiranje politika;
- identificira potrebe za bilo kakvim promjenama u sistemu;
- utvrdi kratkoročne i dugoročne prioritete i procijeni da li su oni ostvareni;
- analizira potencijalne posljedice alternativnih rješenja;
- pruži smjernice za politike javnih nabavki i implementaciju donesenih odluka;
- omogući relevantne informacije za odluke koje donose drugi kreatori politika.

Koji su uslovi za obezbjeđivanje djelotvornog monitoringa?

Da bi se obezbijedilo da monitoring daje rezultate od značaja, određeni broj uslova mora biti ispunjen. Prvo, ciljevi politika i ciljevi sistema javnih nabavki trebaju biti **dosljedni** tokom vremena, jer bi u suprotnom bilo teško uporediti rezultate dobijene kroz proces monitoringa. Drugo, dostupnost dobrih, **pouzdatih podataka** je ključna. Treće, djelotvorni monitoring zahtijeva da osoblje koje se bavi aktivnostima monitoringa posjeduje dobre **analitičke vještine i vještine izvještavanja**. Oni trebaju znati koja vrsta podataka je korisna, kako prikupljati te podatke, šta dalje raditi sa prikupljenim podacima, kako izvući zaključke i kako prezentirati rezultate dobijene monitoringom. Četvrto, djelotvornost monitoringa zavisi od **zvanične podrške, smjernica i djelovanja**.

Vrste monitoringa

Sljedeće vrste monitoringa mogu se identificirati:

- revizija usklađenosti (proceduralna usklađenost)
- procjena uspješnosti/mjerenje uspješnosti
- monitoring usklađenosti sa politikama.

Revizija usklađenosti: Revizija usklađenosti sastoji se od provjere da li se pravilno primjenjuju pravni propisi iz oblasti javnih nabavki. Ovaj tip monitoringa podrazumijeva provjeru postupanja naručilaca u smislu njihove formalne (pravne) usklađenosti. Ovaj tip monitoringa se vrši putem provjera (inspekcija) zakonitosti radnji koje preduzimaju naručiocima. Postupci naručilaca koji podliježu provjerama mogu uključivati kvalifikaciju privrednih subjekata, izbor najbolje ponude ili neobjavljivanje poziva za podnošenje ponuda kada je objavljivanje bilo obavezno.

Ove provjere ne odnose se na procjenu javnih rashoda sa stanovišta zdravog upravljanja, djelotvornosti, efikasnosti i integriteta (budući da tome služe nezavisne revizorske institucije).

Provjere ili inspekcije ne odnose se na monitoring provođenja vladine politike (politika) u oblasti javnih nabavki. Provjere koje su temeljno i pravilno obavljene svakako mogu biti

sredstvo za postizanje ciljeva određenih ovim politikama. Na primjer, ako su ciljevi politika povećanje otvorenosti i transparentnosti javnih nabavki, onda inspekcije usmjerene na otkrivanje (i kažnjavanje) slučajeva koji uključuju nepropisnu primjenu nekonkurentnih, netransparentnih postupaka trebaju odvratiti naručioce od zloupotrebe propisa koji omogućavaju direktnu dodjelu ugovora o javnim nabavkama. To bi onda rezultiralo porastom udjela konkurentnih postupaka, naročito ako se takve provjere kombiniraju sa zakonodavnim aktivnostima koje pospješuju transparentne i konkurentne procese javnih nabavki. U istom duhu, ako je određena politika nabavki porast učešća MSP-a u postupcima javnih nabavki, monitoring usklađenosti sa pravilima i propisima po pitanju izbora (minimalnih zahtjeva, nivoa kapaciteta, potrebne dokumentacije, itd.) treba rezultirati smanjenjem ili uklanjanjem prepreka s kojima se suočavaju MSP-i koji se nadmeću za ugovore o javnim nabavkama.

Agencija za javne nabavke Bugarske, poljska Uprava za javne nabavke, Uprava za javne nabavke u Slovačkoj, kao i rumunsko Nacionalno tijelo za reguliranje i monitoring javnih nabavki su primjeri institucija koje vrše reviziju usklađenosti.

Procjena uspješnosti/mjerenje uspješnosti: „Mjerenjem uspješnosti pokušava se odgovoriti na osnovno pitanje: da li sistem javnih nabavki i aktivnosti funkcionira i daje rezultate u skladu sa osnovnim postavljenim ciljevima“ (vidjeti SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama br. 21, *Mjerenje uspješnosti*).

Ova vrsta monitoringa fokusira se na funkcioniranje sistema nabavki u pogledu **efikasnosti i djelotvornosti**. Da bi izvršila ovu procjenu, tijela uključena u proces monitoringa trebaju prikupiti i analizirati širok spektar podataka u vezi sa procesima javnih nabavki. Ovi podaci mogu se kolektivno nazvati **indikatorima** javnih nabavki. Indikatori obično obuhvataju:

- podatke o broju postupaka nabavki objavljenih i/ili pokrenutih tokom datog izvještajnog perioda, što je potrebno za procjenu konkurentnosti i otvorenosti tržišta;
- prosječan vremenski razmak između objavljivanja prilike za ugovor o javnoj nabavci i zaključivanja ugovora; ova informacija omogućava da se izvuku zaključci o efikasnosti sistema;
- procijenjenu vrijednost ugovora i cijenu odabranih ponuda, što daje indikator o veličini tržišta javnih nabavki;
- broj dostavljenih ponuda u datom postupku, što pomaže prilikom mjerenja konkurentnosti postupaka javnih nabavki;
- broj odbijenih ponuda u postupcima javnih nabavki, što je dobar pokazatelj, tj. indikator konkurentnosti tržišta javnih nabavki; odbijene ponude se ne uzimaju obzir za dodjelu, pa je, stoga, baza ponuda iz koje naručilac može birati manja;
- broj pritužbi (žalbi) podnesenih u poređenju sa ukupnim brojem provedenih postupaka javnih nabavki;
- prosječno trajanje postupka pravne zaštite i sličnih procjena uspješnosti (kako bi se procijenila efikasnost sistema za zaštitu prava, tj. za preispitivanja postupaka javnih nabavki).

Analiza indikatora daje informacije koje omogućavaju tijelu za monitoring da izvuče zaključke u vezi sa:

- transparentnošću postupaka javnih nabavki, što se pokazuje u udjelu otvorenih i transparentnih postupaka u ukupnom broju postupaka; nizak procenat postupaka započetih bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda ukazuje da se radi o otvorenom i transparentnom sistemu javnih nabavki;

- konkurentnošću postupaka javnih nabavki, mjerenom prosječnim brojem dostavljenih ponuda kao odgovor na javne pozive za podnošenje ponuda; mali broj bi vodio ne samo ka višim cijenama po kojima bi naručilac plaćao nabavljena dobra, usluge ili radove (niži konkurentni pritisak), već bi također trebao navesti tijelo za monitoring da razmotri da li je takva situacija posljedica pripreme pristrasnih tehničkih specifikacija, koje na vještački način ograničavaju konkurenciju, tako što postavljaju tehničke zahtjeve kojima zapravo isključuju ponuđače iz učestvovanja u tenderskom postupku;
- efikasnošću i djelotvornošću postupaka nabavki, mjerenim prosječnim trajanjem postupaka nabavki, što se računa od trenutka objavljivanja poziva za podnošenje ponuda do odluke o dodjeli ugovora ili do zaključivanja ugovora;
- efikasnošću postupaka za zaštitu prava provedenih od tijela za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, što se mjeri brojem dana koji prođu između prijema žalbe i odluke (presude) koju je usvojilo tijelo za zaštitu prava;
- pogodnošću određenih postupaka javnih nabavki za ostvarivanje vrijednosti za novac, što se mjeri uštedama koje su ostvarili naručioc.

Poređenje trenutnih indikatora sa indikatorima iz prethodnih izvještajnih perioda omogućava donošenje zaključaka o načinu na koji se sistem razvija. Na primjer, moguće je ustanoviti da li su konkurencija i transparentnost prisutni u manjoj ili većoj mjeri i da li sistem postaje efikasniji.

Studija slučaja

Poljska UJN obavezna je da dostavi Vijeću ministara godišnje izvještaje o funkcioniranju sistema ugovora o javnim nabavkama. Izvještaj dostavljen u datoj godini sumira glavna dešavanja u sistemu javnih nabavki koja su se odigrala tokom prethodne godine. Sadržaj izvještaja može se razlikovati od godine do godine, ali godišnji izvještaji ipak imaju zajedničke karakteristike.

Godišnji izvještaji pokazuju:

- statističke podatke o sistemu javnih nabavki na osnovu raspoloživih podataka, kao što su vrijednost i broj ugovora objavljenih i dodijeljenih (i jedno i drugo iznad EU praga);
- druge statističke podatke u vezi s javnim nabavkama (broj postupaka za dodjelu ugovora o javnim nabavkama, podijeljenih prema vrsti nabavke predviđene propisima o javnim nabavkama; udio ugovora dodijeljenih stranim kompanijama i broj ugovora dodijeljenih poljskim preduzećima u inostranstvu; prosječno trajanje određene vrste postupka javne nabavke; prosječan broj ponuda dostavljenih tokom tenderskih postupaka; prosječan broj kriterija za dodjelu koje su koristili naručioc; broj podnesenih i obrađenih žalbi i njihovi ishodi, kao i broj provjera koje je provela UJN i njihovi rezultati, itd.);
- opis glavnih aktivnosti Uprave za javne nabavke izvršenih tokom izvještajnog perioda (koje se odnose na pravne propise, monitoring, savjetodavne usluge, diseminaciju informacija i obuke);
- opis relevantnog pravnog okvira i prezentaciju izmjena i amandmana usvojenih tokom godine koja je predmet pregleda, kao i aktivnosti i zadataka koje UJN planira za narednu godinu.

Mjerenje uspješnosti vrši se na različitim nivoima:

- **Nacionalni nivo** – na kojem se procjenjuje uspješnost nacionalnog sistema javnih nabavki kao cjeline;

- **Nivo naručioca** – gdje se procjenjuje uspješnost aktivnosti naručilaca;
- **Nivo upravljanja ugovorom** – koji se bavi pitanjem realizacije pojedinačnog ugovora.

Monitoring na **nacionalnom nivou** obično je jedna od ključnih aktivnosti koje obavljaju centralne uprave za nabavke. Monitoring se provodi zajedno s drugim aktivnostima, kao što su određivanje politika javnih nabavki i izrada primarnog zakonodavstva; elaboracija podzakonske regulative; izrada mehanizama za implementaciju i priprema priručnika, uputstava i smjernica; kao i obezbjeđivanje međunarodne saradnje u oblasti javnih nabavki. Ove funkcije vrše ponekad dvije, ili čak tri različite institucije (kao što je u Češkoj, Francuskoj i Mađarskoj).

Studije slučaja

U Španiji, centralna uprava zadužena za pitanja javnih nabavki jeste Konsultativni odbor za upravu nabavkama (*Junta Consultativa de Contratación Administrativa – Odbor*), koji je dio Ministarstva finansija i državne uprave. Odbor dostavlja na uvid javnosti sljedeće dokumente:

- pravna mišljenja i izvještaje koje izdaje Odbor;
- spisak preduzetnika kojima je zabranjeno da sklapaju ugovorne sporazume ili su klasificirani kao suspendovani;
- zvaničnu listu klasificiranih kompanija;
- javni registar ugovora.

Francuska ima najmanje dvije ključne institucije na centralnom nivou za vršenje operacija monitoringa. Direkcija za pravne poslove (*Direction des Affaires juridiques – DAJ*) je dio Ministarstva ekonomije i finansija. Odjeljenje za javne nabavke Direkcije za pravne poslove je zaduženo za izradu primarne i sekundarne zakonske regulative, standardne tenderske dokumentacije i standardne dokumentacije ugovora. Ono je također zaduženo za razvoj politika javnih nabavki i pripremu smjernica i uputstava. Zadatak Ekonomske opservatorije javnih nabavki (*Observatoire économique de l'Achat public – OEAP*), osnovane u novembru 2005, jeste da prikuplja i analizira podatke koji se odnose na ekonomske aspekte javnih nabavki, naročito informacija dostavljenih od strane naručilaca o ugovorima koji su dodijeljeni. Ona blisko saraduje se Direkcijom za pravne poslove i u svakodnevnom radu ima podršku sekretarijata Direkcije. OEAP prikuplja podatke o: svim ugovorima na koje se odnose Direktive 2004/18 i 2004/17; ugovorima čija je vrijednost ispod EU pragova, ali veća od 90.000 EUR, koje dostavljaju svi dotični naručioci; ugovorima čija je vrijednost između 20.000 EUR i 90.000 EUR, prikupljenim od naručilaca koje OEAP nasumično bira; ugovorima u oblastima odbrane i bezbjednosti; i ugovorima o javno/privatnim partnerstvima.

Monitoring na **nivou naručilaca** pomaže da se obezbijedi efikasnost i djelotvornost operacija, identificiraju prednosti i slabosti u provođenju javnih nabavki, kao i da se odrede prioriteti za poboljšanje. Monitoring na ovom nivou je također ključni element za strateško i operativno planiranje i upravljanje naručioca.

Na kraju, monitoring na **nivou upravljanja ugovorom**:

- pomaže izvršenju ugovornih obaveza;
- pomaže da se obezbijedi da predmet nabavke ostvari vrijednost za novac;
- omogućava poređenje, ukoliko se vrši uporedna analiza, sa drugim ugovorima i drugim naručiocima;
- identifikira prednosti i slabosti u procesu javnih nabavki;
- daje polazne informacije za poboljšanja na višim nivoima.

Monitoring usklađenosti sa politikama: Monitoring usklađenosti sa politikama sastoji se od procjene instrumentalnosti postupaka javnih nabavki u ostvarivanju određenih ciljeva politika javnih nabavki, kao što su održive javne nabavke, veće učestvovanje MSP-a, kao i korištenje elektronskih javnih nabavki (e-nabavki). *Održive javne nabavke* obuhvataju uključivanje pitanja u vezi sa zaštitom životne sredine (**zelene javne nabavke – GPP**), kao i socijalna pitanja (**društveno odgovorne javne nabavke – SRP**) u postupke javnih nabavki. Održive javne nabavke proširuju obim javnih nabavki uključivanjem potencijalno širokog spektra eksternih posljedica, koje se odnose ili na zaštitu životne sredine ili na dobrobit ljudi koji nisu nužno strana ugovora o javnim nabavkama. Cilj *GPP-a* u širokom smislu je izrada strategija javnih nabavki na način koji svodi na minimum broj negativnih posljedica po životnu sredinu. „Zelenost“ javnih nabavki može se mjeriti, na primjer, u procentima (izraženim i brojem i vrijednošću) ugovora o nabavkama, u kojima su elementi u vezi sa zaštitom životne sredine uzeti u obzir ili za izbor ili za kriterije za dodjelu. Na isti način, *SRP* se može mjeriti procentima (broj i vrijednost) postupaka javnih nabavki, u kojima su socijalne dimenzije uzete u obzir ili prilikom izbora ili u kriterijima za dodjelu.

S obzirom na značaj MSP-a za ekonomiju i tržište rada (ona čine 98 posto EU preduzeća), kreatori politika su sve više zabrinuti za potencijalne prepreke za MSP na tržištima javnih nabavki. Ukoliko je politika vlade da izmjeri i poveća udio MSP-a (mjereno u smislu procenata ugovora o javnim nabavkama, koji su dodijeljeni MSP-u) u dodjeli ugovora o javnim nabavkama tako da to odražava važnost MSP-a za ekonomiju, tijelo za monitoring trebalo bi se usredsrediti na prikupljanje podataka o broju ugovora dodijeljenih MSP-u.

Studije slučaja

Italija

Tijelo za nadzor Ugovora o javnim nabavkama⁶ u Italiji osnovano je 1994. u cilju nadgledanja ugovora o javnim nabavkama, kako bi se obezbijedilo poštovanje načela transparentnosti, legitimnosti i konkurentnosti privrednih subjekata na tržištu javnih nabavki.

Ovo tijelo nadgleda cjelokupni sistem javnih nabavki, kako na državnom, tako i na regionalnim nivoima, kako bi se obezbijedilo poštovanje načela legitimnosti i transparentnosti u postupcima dodjele ugovora, djelotvorno izvršenje ugovora, kao i poštovanje pravila konkurencije. Ono naročito vrši nadzor putem istraživanja uzoraka, pravilne primjene zakona i propisa, dok provjerava regularnost postupaka dodjele ugovora i efikasnost izvršenja ugovora. Tijelo podnosi izvještaje i parlamentu i Vladi o naročito ozbiljnim slučajevima u vezi sa nepoštovanjem propisa o javnim nabavkama ili u vezi sa nepravilnom primjenom propisa; ono također predlaže izmjene zakonske regulative Vladi i predlaže preispitivanje provedbenih propisa ministru za infrastrukturu. Svake godine, tijelo podnosi izvještaje parlamentu o svojim aktivnostima.

Tijelo, putem Opservatorije, obezbjeđuje prikupljanje i obradu podataka o javnim nabavkama.

Opservatorija naročito:

- obrađuje prikupljene podatke i procjenjuje strukturne karakteristike tržišta javnih nabavki i njegov razvoj;
- procjenjuje da li su ispoštovani kriteriji koji se odnose na efikasnost i vrijednost za novac tokom postupka javne nabavke;
- otkriva disfunkcije i anomalije tržišta putem utvrđenih (fiksni) mjera: (1) indeksa procjene prevelikih tenderskih rabata (popusta) u poređenju sa prosječnim rabatima; (2) broj ponuda prezentiranih u svakom postupku dodjele; (3) lokalizaciju kompanije kojoj je

⁶

www.avcp.it

dodijeljen ugovor u odnosu na lokalizaciju naručioca.

Portugal

Ciljevi portugalske **Opservatorije za javne radove** (*Observatório das Obras Públicas*) su promoviranje transparentnosti i omogućavanje dobro potkrijepljenih, a samim tim i efikasnijih odluka za usmjeravanje politika u sektoru javnih nabavki. Misija Opservatorije je da vrši monitoring najvažnijih aspekata u zaključivanju i izvršenju ugovora o javnim nabavkama radova i koncesija.

Obrađivanjem prikupljenih podataka, Opservatorija može dobiti indikatore, izvještaje i statistiku i tako poboljšati svoje znanje o načinu na koji funkcionira sektor javnih nabavki. Podaci koji se prikupljaju u bazi podataka Opservatorije obično se dostavljaju od naručilaca u obliku traženih izvještaja.

Izvori informacija koji se koriste za monitoring

Za monitoring javnih nabavki koriste se sljedeći izvori informacija:

- obavještenja i pozivi koji se odnose na javne nabavke – pozivi za podnošenje ponuda, tj. za učešće u postupku javne nabavke, obavještenja o dodjeli ugovora, dobrovoljna *ex ante* obavještenja o transparentnosti (tj. obavještenja u kojima naručilac najavljuje svoju namjeru da dodijeli ugovor bez primjene konkurentnih i transparentnih postupaka);
- pojedinačni izvještaji i obavještenja naručilaca (informacije o primjeni izuzetnih slučajeva za postupke javnih nabavki, evidencija postupaka);
- rezime izvještaja koje pripremaju naručioci na redovnoj osnovi (npr. godišnjom) i podnose Upravi/agenciji/tijelu za javne nabavke (UJN/AJN).

Institucije uključene u monitoring

- UJN/AJN;
- zavodi za statistiku;
- naručioci;
- tijela za zaštitu prava;
- privredni subjekti;
- državne institucije za reviziju i druge inspekcije;
- nevladine organizacije;
- akademske institucije (univerziteti, akademci).

Monitoring se može vršiti i na **centralnom i na lokalnim nivoima**.

Na centralnom nivou, monitoring obično vrše **UJN/AJN**. Jedna od njihovih zajedničkih aktivnosti je da vrše monitoring poštovanja propisa (usklađenosti sa propisima) iz oblasti javnih nabavki od strane naručilaca/subjekata. One naročito provjeravaju da li određeni postupci javnih nabavki ispunjavaju zakonom propisane uslove. Na taj način one vrše **monitoring usklađenosti**, kako je definirano iznad. UJN/AJN također prikupljaju podatke o postupcima javnih nabavki koji su provedeni u datom periodu i analiziraju razvoj događaja u oblasti javnih nabavki. Ovi podaci im omogućavaju da izvuku zaključke koji se odnose na **usklađenost sa politikama** i da izvrše **procjenu uspješnosti**.

Tijela za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki obično nisu uključena u sistematski monitoring javnih nabavki, budući da je njihova osnovna funkcija da vrše nepristrasno i nezavisno preispitivanje žalbi (pritužbi) podnesenih tokom postupka javne nabavke na odluke naručilaca. Žalbe (pritužbe) obično se preispituju putem postupaka prethodnog rješavanja, u kojima dvije strane – nezadovoljni ponuđač (podnosilac žalbe) i naručilac koji je učinio djelo koje je predmet osporavanja – prezentiraju svoje argumente na sudu ili pred drugim nezavisnim tijelom pravne zaštite. U ovakvim okolnostima, uloga tijela za zaštitu prava je u tome da riješi spor između dvije strane. Čak i kada tijela za zaštitu prava nisu uključena u monitoring javnih nabavki, njihove odluke mogu doprinijeti monitoringu događaja u oblasti javnih nabavki, pošto se te odluke odnose na slične postupke ili propuste naručilaca.

Zavodi za statistiku uglavnom su uključeni u monitoring nabavki tako što pružaju korisne podatke o trendovima u oblasti javnih nabavki.

Naručioc također vrše monitoring (lokalno). Iz praktičnih razloga, oni mogu vršiti monitoring samo vlastitih procesa (postupaka) javnih nabavki.

Privredni subjekti obično nisu uključeni u (sistematski) monitoring procesa nabavki, pošto se oni uglavnom bave time da obezbijede da naručilac poštuje zakon tokom procesa ocjena prijava ili ponuda. Oni se fokusiraju na konkretne postupke u kojima učestvuju ili bi mogli učestvovati, a žale se tijelima za zaštitu prava u postupcima nabavki ukoliko smatraju da su njihovi interesi ugroženi. Njihove žalbe mogu, ipak, biti korisne za izvlačenje zaključaka u vezi sa trenutnim stanjem u oblasti javnih nabavki. Na primjer, relativno veliki broj žalbi u vezi sa određenim odredbama zakona o javnim nabavkama (na primjer odbijanje ponuda, tehničke specifikacije, neuobičajeno niske ponude i otkazivanje nabavke) mogu ukazivati na probleme u primjeni pravila i propisa o javnim nabavkama na nivou naručilaca ili na probleme u samom zakonu.

Državne revizorske institucije vrše reviziju aktivnosti državnih organa u pogledu zdravog upravljanja, djelotvornosti, efikasnosti i integriteta.

Metodologije monitoringa

U zavisnosti od nivoa na kome se primjenjuju, u upotrebi su različite metodologije monitoringa.

Kada se vrši na nacionalnom nivou, za monitoring se obično primjenjuje kombinacija sljedećih metoda:

- kritički pregledi i procjene stručnjaka
- procjene regulatornog uticaja
- anketiranja zainteresiranih strana
- eksterne revizije.

Monitoring je svrsishodna operacija, ali samo ako se vrši tokom određenog vremenskog perioda i ako se primjenjuje ista metodologija ili kombinacija metodologija. Podaci mogu varirati od godine do godine, ali gledano na duže staze, tj. tokom dužeg perioda posmatranja, trendovi bi trebali biti vidljivi. Zaključci su validni samo ako se prikupljeni podaci mogu porediti i ako se poredi pod sličnim uslovima. Na primjer, tokom određenog perioda propisi o javnim nabavkama ostaju manje ili više stabilni po pitanju elemenata kao što su finansijski pragovi za primjenu zakona o javnim nabavkama, vremenski okviri, uslovi za prijavljivanje za različite vrste postupaka javnih nabavki i prijave takse za ponuđače koji traže zaštitu prava, tj. preispitivanje postupka nabavke.

Dodatne informacije

Informativni dokumenti o javnim nabavkama

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

SIGMA (2016), *Mjerenje uspješnosti*, Brief 21, OECD Publishing, Paris