



Javne nabavke

Monitoring javnih nabavki

SADRŽAJ

- [Definicija monitoringa](#)
- [EU zahtevi 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, rukovodilac programa SIGMA

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

Definicija monitoringa

Oksfordski rečnik engleskog jezika (ODE) definiše glagol „monitor” kao „posmatrati i proveravati napredak ili kvalitet (nečega) tokom nekog vremenskog perioda; držati pod sistematskim pregledom”. Prema Oksfordskom rečniku glagol „monitor” potiče od latinske reči „*monit*”, što znači „upozoren”. Prema drugoj definiciji, „monitoring” je „povremeni (redovni ili neredovni) niz zapažanja u vremenu, sproveden da pokaže stepen usklađenosti sa formulisanim standardom ili odstupanje od očekivane norme”¹. Monitoring je svrsishodno sprovoditi ako je željeno stanje u smislu ciljeva i postignuća unapred definisano. Uloga monitoringa je u tome da proceni da li se ovi ciljevi ispunjavaju.

Prema Oksfordskom rečniku, monitoring treba razlikovati od „nadzora (*surveillance*)”, što znači „nadzor primenom standardne metodologije koji se sprovodi u cilju omogućavanja niza posmatranja tokom vremena”. Nadzor može da pruži dragocene informacije, ali sam po sebi ne može da utvrdi 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 sprovodi na jedan koherentan način u cilju procenjivanja kako sistem funkcioniše i kako se razvija tokom vremena i da bi se ustanovilo da li je postignuto željeno (ciljno) stanje koje su definisali kreatori politika².

Trebalo bi praviti razliku između pojma **monitoring**, kako je definisan iznad, i metoda i postupaka koji se primenjuju u cilju otkrivanja i otklanjanja kršenja pravila i propisa o javnim nabavkama (revizije, inspekcije, provere usklađenosti). Premda je otkrivanje i suzbijanje povrede pravila o javnim nabavkama (putem **procene usklađenosti**) instrument za postizanje ciljeva postavljenih za javne nabavke, monitoring je mnogo širi pojam koji se ne ograničava na procenu 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 su korisne u svrhu razvijanja politika, određivanja vrednosti za novac i izvlačenja zaključaka u vezi sa poštovanjem fundamentalnih načela javnih nabavki i ispunjavanja prethodno definisanih ciljeva. Rezultati monitoringa daju osnovu za pripremu redovnih izveštaja o funkcionisanju sistema nabavki i naročito za elaboraciju preporuka i predloga za dalji razvoj sistema nabavki u budućnosti. Na primer, godišnji izveštaji u Poljskoj o funkcionisanju sistema nabavki (detaljnije razmatrani u nastavku) ne ograničavaju

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 primeri u ovom Informativnom dokumentu prikazuju prakse država članica kakve su bile u julu 2013.

se na prezentaciju statističkih podataka, već takođe pokušavaju da analiziraju prikupljene podatke, upoređujući ih sa podacima prikupljenim tokom prethodnih izveštajnih perioda. Poslednji deo izveštaja, koji je posvećen zaključcima i preporukama, uključuje detaljne predloge koji se tiču predstojećih delovanja, kao i prezentaciju aktivnosti.

U cilju preduzimanja dobro potkrepljenih odluka u vezi sa daljim razvojem sistema javnih nabavki, potrebno je da vlada vrši monitoring sistema. Zahtevi za uspostavljanjem instrumenata i mehanizama za monitoring može takođe da potekne od drugih tela, institucija ili osoba (na primer, od nacionalnog parlamenta, organizacija civilnog društva kao i iz poslovnog sektora).

Inicijativu za kreiranjem instrumenata i mehanizama za monitoring mogu takođe da pokrenu univerzitetski profesori i studenti zainteresovani za pitanja javnih nabavki, kao što se vidi u primeru koji sledi.

Studija slučaja

U Španiji, uspostavljena je Opservatorija za posmatranje javnih nabavki (*El Observatorio de Contratación Pública*³). Opservatorija nije deo državne uprave već je neprofitna, nezavisna organizacija koja promoviše saradnju između akademskih građana zainteresovanih za pitanja javnih nabavki. Njena namena je da služi kao laboratorija ideja o javnim nabavkama sa ciljem izrade predloga za unapređenje funkcionisanja 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;
- promovisanje učešća španskih preduzeća na međunarodnom tržištu javnih nabavki;
- olakšavanje i promovisanje interadministrativne saradnje u oblasti ugovora o javnim nabavkama

Jedan od ključnih aspekata monitoringa je **diseminacija informacija** sakupljenih tokom procesa monitoringa. U **Poljskoj**, na primer, Uprava za javne nabavke (UJN) priprema godišnji izveštaj o funkcionisanju sistema javnih nabavki koji se objavljuje na sajtu UJN⁴ nakon odobrenja Saveta ministara. Sve druge analize koje sprovodi UJN takođe su dostupne na njihovom veb sajtu. Pored godišnjih izveštaja, UJN priprema i objavljuje nedeljne i mesečne biltene u kojima se prezentuju sažete informacije o najnovijim događajima u sistemu javnih nabavki kao i zbirni podaci o broju ugovora koji su objavljeni ili dodeljeni u datom periodu. Gorepomenuta **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 predloge proizašle iz analiza i debata koje sprovode eksperti.

³ www.obcp.es

⁴ www.uzp.gov.pl

EU zahtevi po pitanju monitoringa

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

Tela za monitoring: Član 83 Direktive zahteva od država članica da obezbede da monitoring primene pravila o javnim nabavkama vrše „jedno ili više tela, organa ili struktura“ (tela za monitoring). Tela za monitoring moraju da budu ovlašćena da izveštavaju o „određenim kršenjima ili sistemskim problemima“ koje uoče. Ovi izveštaji mogu da budu izrađeni za izveštavanje „nacionalnih revizorskih tela, sudova ili drugih odgovarajućih tela ili struktura kao što su ombudsman, nacionalni parlamenti ili njihovi odbori“. Države članice stoga imaju izvesno diskreciono pravo da odluče o najadekvatnijoj strukturi izveštavanja kada se uoče određena kršenja ili sistemski problemi, ali one moraju da dozvole telima za monitoring da izveštavaju o ovim pitanjima.

Rezultati monitoringa: Rezultati aktivnosti monitoringa koje sprovode tela za monitoring moraju biti dostupna na uvid javnosti. Rezultati takođe moraju da budu na raspolaganju Evropskoj komisiji. Član 83 propisuje zahteve u vezi sa redovnim prikupljanjem podataka i izveštavanjem Evropske komisije na svake tri godine. Izveštaj koji se podnosi Evropskoj komisiji mora da obuhvata informacije, po potrebi, o:

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

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

Monitoring na nacionalnom nivou, izveštavanje i statistički podaci: Dodatne mere 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 sprovođenjem“ Direktive.

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

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

Pojedinačni izveštaji o postupcima ili o dodelama ugovora: Član 84 Direktive zahteva od naručilaca da izrade izveštaj u pisanoj formi svaki put kada se dodeljuju ugovor ili okvirni sporazum ili kada se primenjuje dinamični sistem nabavke (kada su ugovor, okvirni sporazum ili dinamični sistem nabavke obuhvaćeni Direktivom). Minimalni sadržaj pojedinačnog izveštaja 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.

Naručiocima su takođe dužni da dokumentuju napredovanje svih postupaka nabavki i da obezbede čuvanje dovoljnog obima dokumentacije da bi se opravdale odluke koje se donose u svim fazama postupka nabavke. Ova dokumentacija može da uključuje komunikaciju sa privrednim subjektima, unutrašnja razmatranja, informacije o dijalogu i pregovorima, dokumentaciju o nabavci i informacije o izboru i dodeli ugovora. Ova dokumentacija mora da se čuva tokom perioda od najmanje tri godine od dana dodele ugovora.

Uloga monitoringa

Uloga monitoringa u javnim nabavkama je da:

- proceni način na koji se sistem javnih nabavki razvija u celini i pravac u kome se kreće –izvesni trendovi se mogu uočiti tek nakon više godina posmatranja – i na taj način obezbedi značajne informacije koje su suštinski važne za kreiranje politika;
- identifikuje potrebe za bilo kakvim promenama u sistemu;
- utvrdi kratkoročne i dugoročne prioritete i proceni da li su oni ostvareni;
- analizira potencijalne posledice alternativnih rešenja;
- pruži smernice za politike javnih nabavki i implementaciju donesenih odluka;
- omogući relevantne informacije za odluke koje donose drugi kreatori politika.

Koji su uslovi za obezbeđivanje delotvornog monitoringa?

Da bi se obezbedilo da monitoring daje rezultate od značaja, određeni broj uslova mora da bude ispunjen. Prvo, ciljevi politika i ciljevi sistema javnih nabavki treba da budu **dosledni** tokom vremena, jer bi u suprotnom bilo teško uporediti rezultate dobijene kroz proces monitoringa. Drugo, dostupnost dobrih, **pouzdatih podataka** je ključna. Treće, delotvorni monitoring zahteva da osoblje koje se bavi aktivnostima monitoringa poseduje dobre **analitičke veštine i veštine izveštavanja**. Oni treba da znaju koja vrsta podataka je korisna, kako prikupljati te podatke, šta dalje raditi sa prikupljenim podacima, kako izvući zaključke i kako prezentovati rezultate dobijene monitoringom. Četvrto, delotvornost monitoringa zavisi od **zvanične podrške, smernica i delovanja**.

Vrste monitoringa

Sledeće vrste monitoringa mogu se identifikovati:

- revizija usklađenosti (proceduralna usklađenost)
- procena uspešnosti/merenje uspešnosti
- monitoring usklađenosti sa politikama.

Revizija usklađenosti: Revizija usklađenosti sastoji se od provere da li se pravilno primenjuju pravni propisi iz oblasti javnih nabavki. Ovaj tip monitoringa podrazumeva proveru postupanja naručilaca u smislu njihove formalne (pravne) usklađenosti. Ovaj tip monitoringa se vrši putem provera (inspekcija) zakonitosti radnji koje preduzimaju naručiocima. Postupci naručilaca koji podležu proverama mogu da uključuju kvalifikaciju privrednih subjekata, izbor najbolje ponude, ili neobjavlivanje poziva za podnošenje ponuda kada je objavljivanje bilo obavezno.

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

Provere ili inspekcije se ne odnose na monitoring sprovođenja vladine politike (politika) u oblasti javnih nabavki. Provere koje su temeljno i pravilno obavljene svakako mogu biti sredstvo za postizanje ciljeva određenih ovim politikama. Na primer, ako su ciljevi politika

povećanje otvorenosti i transparentnosti javnih nabavki, onda inspekcije usmerene na otkrivanje (i kažnjavanje) slučajeva koji uključuju nepropisnu primenu nekonkurentnih, netransparentnih postupaka treba da odvrate naručioce od zloupotrebe propisa koji omogućavaju direktnu dodelu ugovora o javnim nabavkama. To bi onda imalo za rezultat porast udela konkurentnih postupaka, naročito ako se takve provere kombinuju sa zakonodavnim aktivnostima koje pospešuju transparentne i konkurentne procese javnih nabavki. U istom duhu, ako je određena politika nabavki porast učešća MSP u postupcima javnih nabavki, monitoring usklađenosti sa pravilima i propisima po pitanju izbora (minimalnih zahteva, nivoa kapaciteta, potrebne dokumentacije, itd.) treba da ima za rezultat smanjenje ili uklanjanje prepreka sa kojima se suočavaju MSP koja se nadmeću za ugovore o javnim nabavkama.

Agencija za javne nabavke Bugarske, poljska UJN, Uprava za javne nabavke u Slovačkoj, kao i rumunsko Nacionalno telo za regulisanje i monitoring javnih nabavki su primeri institucija koje vrše reviziju usklađenosti.

Procena uspešnosti/merenje uspešnosti: „Merenjem uspešnosti pokušava se odgovoriti na osnovno pitanje da li sistem javnih nabavki i aktivnosti funkcionišu i daju rezultate u skladu sa osnovnim postavljenim ciljevima” (videti SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama br. 21, *Merenje uspešnosti*).

Ova vrsta monitoringa fokusira se na funkcionisanje sistema nabavki u pogledu **efikasnosti i delotvornosti**. Da bi izvršila ovu procenu, tela uključena u proces monitoringa treba da prikupe i analiziraju širok spektar podataka u vezi sa procesima javnih nabavki. Ovi podaci mogu se kolektivno nazvati **indikatori** javnih nabavki. Indikatori obično obuhvataju:

- podatke o broju postupaka nabavki objavljenih i/ili pokrenutih tokom datog izveštajnog perioda, što je potrebno za procenu konkurentnosti i otvorenosti tržišta;
- prosečan vremenski razmak između objavljivanja prilike za ugovor o javnoj nabavci i zaključivanja ugovora; ova informacija omogućava da se izvuku zaključci o efikasnosti sistema;
- procenjena vrednost ugovora i cena odabranih ponuda, što daje indikator o veličini tržišta javnih nabavki;
- broj dostavljenih ponuda u datom postupku, što pomaže prilikom merenja 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 dodelu, pa je stoga baza ponuda iz koje naručilac može da bira manja;
- broj pritužbi (žalbi) podnetih u poređenju sa ukupnim brojem sprovedenih postupaka javnih nabavki;
- prosečno trajanje postupka pravne zaštite i sličnih procena uspešnosti (kako bi se procenila efikasnost sistema za zaštitu prava tj. za preispitivanja postupaka javnih nabavki).

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

- transparentnošću postupaka javnih nabavki, što se pokazuje u udelu 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;

- konkurentnost postupaka javnih nabavki, merena prosečnim brojem dostavljenih ponuda kao odgovor na javne pozive za podnošenje ponuda; mali broj bi vodio ne samo ka višim cenama po kojima bi naručilac plaćao nabavljena dobra, usluge ili radove (niži konkurentni pritisak), već bi takođe trebalo da navede telo za monitoring da razmotri da li je takva situacija posledica pripreme pristrasnih tehničkih specifikacija koje na veštački način ograničavaju konkurenciju tako što postavljaju tehničke zahteve kojima zapravo isključuju ponuđače iz učestvovanja u tenderskom postupku;
- efikasnost i delotvornost postupaka nabavki, merene prosečnim trajanjem postupaka nabavki, što se računa od trenutka objavljivanja poziva za podnošenje ponuda do odluke o dodeli ugovora ili do zaključivanja ugovora;
- efikasnost postupaka za zaštitu prava sprovedenih od strane tela za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, što se meri brojem dana koji prođu između prijema žalbe i odluke (presude) koju je usvojilo telo za zaštitu prava;
- pogodnost određenih postupaka javnih nabavki za ostvarivanje vrednosti za novac, što se meri uštedama koje su ostvarili naručioci.

Poređenje trenutnih indikatora sa indikatorima iz prethodnih izveštajnih perioda omogućava donošenja zaključaka o načinu na koji se sistem razvija. Na primer, moguće je ustanoviti da li su konkurencija i transparentnost prisutne u manjoj ili većoj meri i da li sistem postaje efikasniji.

Studija slučaja

Poljska UJN je u obavezi da dostavi Savetu ministara godišnje izveštaje o funkcionisanju sistema ugovora o javnim nabavkama. Izveštaj dostavljen u datoj godini sumira glavna dešavanja u sistemu javnih nabavki koja su se odigrala tokom prethodne godine. Sadržaj izveštaja može da se razlikuje od godine do godine, ali godišnji izveštaji ipak imaju zajedničke karakteristike.

Godišnji izveštaji pokazuju:

- statističke podatke o sistemu javnih nabavki na osnovu raspoloživih podataka, kao što su vrednost i broj ugovora objavljenih i dodeljenih (i jedno i drugo iznad EU pragova);
- druge statističke podatke u vezi sa javnim nabavkama (broj postupaka za dodelu ugovora o javnim nabavkama, podeljenih prema vrsti nabavke predviđene propisima o javnim nabavkama; udeo ugovora dodeljenih stranim kompanijama i broj ugovora dodeljenih poljskim preduzećima u inostranstvu; prosečno trajanje određene vrste postupka javne nabavke; prosečan broj ponuda dostavljenih tokom tenderskih postupaka; prosečan broj kriterijuma za dodelu koje su koristili naručioci; broj podnetih i obrađenih žalbi i njihovi ishodi; kao i broj provera koje je sprovedla UJN i njihovi rezultati, itd.);
- opis glavnih aktivnosti UJN izvršenih tokom izveštajnog perioda (koje se odnose na pravne propise, monitoring, savetodavne usluge, diseminaciju informacija i obuke);
- opis relevantnog pravnog okvira i prezentacija izmena i amandmana usvojenih tokom godine koja je predmet pregleda, kao i aktivnosti i zadataka koje UJN planira za narednu godinu.

Merenje uspešnosti vrši se na različitim nivoima:

- **Nacionalni nivo** – na kojem se procenjuje uspešnost nacionalnog sistema javnih nabavki kao celine;
- **Nivo naručioca** – gde se procenjuje uspešnost 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 sprovodi zajedno sa 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 smernica; kao i obezbeđivanje međunarodne saradnje u oblasti javnih nabavki. Ove funkcije vrše ponekad dve, ili čak tri, različite institucije (kao što je u Češkoj, Francuskoj i Mađarskoj).

Studije slučaja

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

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

Francuska ima najmanje dve ključne institucije na centralnom nivou za vršenje operacija monitoringa. Direkcija za pravne poslove (*Direction des Affaires juridiques – DAJ*) je deo Ministarstva ekonomije i finansija. Odeljenje 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 takođe zaduženo za razvoj politika javnih nabavki i pripremu smernica 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 dodeljeni. 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; ugovore čija je vrednost ispod EU pragova, ali veća od 90 000 EUR, koje dostavljaju svi dotični naručioci; ugovori čija je vrednost između 20 000 EUR i 90 000 EUR, prikupljenih od naručilaca koje OEAP nasumično bira; ugovore u oblastima odbrane i bezbednosti; i ugovore javno/privatnim partnerstvima.

Monitoring na **nivou naručilaca** pomaže da se obezbede efikasnost i delotvornost operacija, identifikuju prednosti i slabosti u sprovođenju javnih nabavki, kao i da se odrede prioriteta za poboljšanje. Monitoring na ovom nivou je takođe ključni element za strateško i operativno planiranje i upravljanje naručioca.

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

- pomaže izvršenju ugovornih obaveza;
- pomaže da se obezbedi da će predmet nabavke ostvariti vrednost za novac;
- omogućava poređenje, ukoliko se vrši uporedna analiza, sa drugim ugovorima i drugim naručiocima;
- identifikuje 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 procene instrumentalnosti postupaka javnih nabavki u ostvarivanju određenih ciljeva politika javnih nabavki, kao što su održive javne nabavke, veće učestvovanje MSP, kao i korišćenje 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 opseg javnih nabavki uključivanjem potencijalno širokog spektra eksternih posledica, koje se odnose ili na zaštitu životne sredine ili na dobrobit ljudi koji nisu nužno strana ugovora o javnim nabavkama. Cilj *GPP* u širokom smislu je izrada strategija javnih nabavki na način koji svodi na minimum broj negativnih posledica po životnu sredinu. „Zelenost” javnih nabavki može se meriti, na primer, u procentima (izraženim i brojem i vrednošću) ugovora o nabavkama u kojima su elementi u vezi sa zaštitom životne sredine uzeti u obzir ili za izbor ili za kriterijume za dodelu. Na isti način, *SRP* se može meriti procentima (broj i vrednost) postupaka javnih nabavki u kojima su socijalne dimenzije uzete u obzir ili prilikom izbora ili u kriterijumima za dodelu.

S obzirom na značaj MSP za ekonomiju i tržište rada (ona čine 98% EU preduzeća), kreatori politika su sve više zabrinuti za potencijalne prepreke za MSP na tržištima javnih nabavki. Ukoliko je politika vlade da izmeri i poveća udeo MSP (mereno u smislu procenata ugovora o javnim nabavkama koji su dodeljeni MSP) u dodeli ugovora o javnim nabavkama tako da to odražava važnost MSP za ekonomiju, telo za monitoring bi trebalo da se usredsredi na prikupljanje podataka o broju ugovora dodeljenih MSP.

Studije slučaja

Italija

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

Ovo telo nadgleda celokupni sistem javnih nabavki, kako na državnom, tako i na regionalnim nivoima, kako bi se obezbedilo poštovanje načela legitimnosti i transparentnosti u postupcima dodele ugovora, delotvorno izvršenje ugovora, kao i poštovanje pravila konkurencije. Ono naročito vrši nadzor putem istraživanja uzoraka, pravilne primene zakona i propisa, dok proverava regularnost postupaka dodele ugovora i efikasnost izvršenja ugovora. Telo podnosi izveštaje i parlamentu i Vladi o naročito ozbiljnim slučajevima u vezi sa nepoštovanjem propisa o javnim nabavkama ili u vezi sa nepravilnom primenom propisa; ono takođe predlaže izmene zakonske regulative Vladi i predlaže preispitivanje sprovedbenih propisa ministru za infrastrukturu. Svake godine, telo podnosi izveštaje parlamentu o svojim aktivnostima.

Telo, putem Opservatorije, obezbeđuje prikupljanje i obradu podataka o javnim nabavkama.

Opservatorija naročito:

- obrađuje prikupljene podatke i procenjuje strukturne karakteristike tržišta javnih nabavki i njegov razvoj;
- procenjuje da li su ispoštovani kriterijumi koji se odnose na efikasnost i vrednost za novac tokom postupka javne nabavke;
- otkriva disfunkcije i anomalije tržišta putem utvrđenih (fiksni) mera: (1) indeksa procene prevelikih tenderskih rabata (popusta) u poređenju sa prosečnim rabatima; (2) broj ponuda prezentovanih u svakom postupku dodele; (3) lokalizaciju kompanije kojoj je dodeljen ugovor u odnosu na lokalizaciju naručioca.

⁶

www.avcp.it

Portugal

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

Obrađivanjem prikupljenih podataka, Opsevatorija može da dobije indikatore, izveštaje i statistiku i tako poboljša svoje znanje o načinu na koji funkcioniše sektor javnih nabavki. Podaci koji se prikupljaju u bazi podataka Opsevatorije obično se dostavljaju od strane naručilaca u obliku traženih izveštaja.

Izvori informacija koji se koriste za monitoring

Za monitoring javnih nabavki koriste se sledeći izvori informacija:

- obaveštenja i pozivi koji se odnose na javne nabavke – pozivi za podnošenje ponuda tj. za učešće u postupku javne nabavke, obaveštenja o dodeli ugovora, dobrovoljna *ex ante* obaveštenja o transparentnosti (tj. obaveštenja u kojima naručilac najavljuje svoju nameru da dodeli ugovor bez primene konkurentnih i transparentnih postupaka);
- pojedinačni izveštaji i obaveštenja naručilaca (informacije o primeni izuzetnih slučajeva za postupke javnih nabavki, evidencija postupaka);
- rezime izveštaji koje pripremaju naručioci na redovnoj osnovi (npr. godišnjoj) i podnose Upravi/agenciji/telu za javne nabavke (UJN/AJN).

Institucije uključene u monitoring

- UJN/AJN;
- zavodi za statistiku;
- naručioci;
- tela 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 proveravaju da li određeni postupci javnih nabavki ispunjavaju zakonom propisane uslove. Na taj način one vrše **monitoring usklađenosti**, kako je definisano iznad. UJN/AJN takođe obično prikupljaju podatke o postupcima javnih nabavki koji su sprovedeni 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 **procenu uspešnosti**.

Tela 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) podnetih tokom postupka javne nabavke na odluke naručilaca. Žalbe (pritužbe) obično se preispituju putem postupaka prethodnog rešavanja, u

kojima dve strane – nezadovoljni ponuđač (podnosilac žalbe) i naručilac koji je učinio delo koje je predmet osporavanja – prezentuju svoje argumente na sudu ili pred drugim nezavisnim telom pravne zaštite. U ovakvim okolnostima, uloga tela za zaštitu prava je u tome da reši spor između dve strane. Čak i kada tela za zaštitu prava nisu uključena u monitoring javnih nabavki, njihove odluke mogu doprineti 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 i takođe vrše monitoring (lokalno). Iz praktičnih razloga, oni mogu da vrše monitoring samo sopstvenih procesa (postupaka) javnih nabavki.

Privredni subjekti obično nisu uključeni u (sistematski) monitoring procesa nabavki, pošto se oni uglavnom bave time da obezbede da naručilac poštuje zakon tokom procesa ocena prijava ili ponuda. Oni se fokusiraju na konkretne postupke u kojima učestvuju ili bi mogli da učestvuju, a žale se telima 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 primer, relativno veliki broj žalbi u vezi sa određenim odredbama zakona o javnim nabavkama (na primer, odbijanje ponuda, tehničke specifikacije, neuobičajeno niske ponude i otkazivanje nabavke) mogu ukazivati na probleme u primeni 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, delotvornosti, efikasnosti i integriteta.

Metodologije monitoringa

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

Kada se vrši na nacionalnom nivou, za monitoring se obično primenjuje kombinacija sledećih metoda, na primer:

- kritički pregledi i procene stručnjaka
- procene regulatornog uticaja
- anketiranja zainteresovanih strana
- eksterne revizije.

Monitoring je svrshodna operacija, ali samo ako se vrši tokom određenog vremenskog perioda i ako se primenjuje ista metodologija ili kombinacija metodologija. Podaci mogu da variraju od godine do godine, ali gledano na duže staze tj. tokom dužeg perioda posmatranja, trebalo bi da trendovi budu vidljivi. Zaključci su validni samo ako se prikupljeni podaci mogu porediti i ako se poredi pod sličnim uslovima. Na primer, tokom određenog perioda, propisi o javnim nabavkama ostaju manje ili više stabilni po pitanju elemenata kao što su finansijski pragovi za primenu zakona o javnim nabavkama, vremenski okviri, uslovi za prijavljivanje za različite vrste postupaka javnih nabavki i prijavne 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), *Merenje uspešnosti [Merenje uspešnosti]*, Brief 21, OECD Publishing, Paris