



Javne nabavke

Revizija javnih nabavki

SADRŽAJ

- [Ciljevi i kriteriji revizije](#)
- [Glavne faze u postupku javne nabavke i njihova ključna pitanja](#)
 - [Definiranje potreba](#)
 - [Dodjela ugovora](#)
 - [Upravljanje ugovorom](#)
- [Ostali subjekti revizije \(pored pojedinačnih ugovora\)](#)
- [Dodatne informacije](#)

Odobriła za objavljivanje Karen Hill, rukovoditeljica programa SIGMA

Uvod

Okvir javnih nabavki je velik i obuhvata širok spektar aktivnosti, od kojih sve imaju zajednički cilj da pružaju resurse za obavljanje zadataka. U svim slučajevima, organ javne vlasti mora da odabere dobavljača i plati za izvedene radove, isporučena dobra ili pružene usluge. U većini država članica, nabavka predstavlja do 30% javne potrošnje.

Vrhovne revizorske institucije (VRI) vrše reviziju korištenja javnih resursa, ali se njihovi revizorski mandati i aktivnosti razlikuju, kao i nacionalni sistemi budžetiranja i propisi o javnim nabavkama. Cilj ovog Informativnog dokumenta je da pruži uputstva koja su relevantna i primjenjiva za revizore prilikom revizije javnih nabavki, iako će sigurno funkcionirati u različitim okvirima i imati različite ciljeve i procedure. Informativni dokument ne uključuje sve detaljne korake procedure javne nabavke. Na osnovu revizorskog iskustva, dokument se bavi fazama koje treba sagledati i objašnjava zašto. U dokumentu se također naglašavaju oni aspekti čije se detaljnije razmatranje preporučuje. Pored toga, daju se savjeti u pogledu toga koje dokumente revizor može da proučava kako bi našao dokaze. Sažetim studijama slučaja, tamo gdje su one bile dostupne, i spiskovima pitanja za provjeru za revizora (tekst u sivim uokvirenim dijelovima) ilustrirani su glavni aspekti.

Ove ilustracije se odnose na pojedinačne postupke javnih nabavki, sa naglaskom na redovne ugovore o kupovini robe i usluga. O koncesijama i javno-privatnim partnerstvima (JPP), koji se smatraju alternativnim pravnim formama, bit će riječi na kraju ovog Informativnog dokumenta.

Ciljevi i kriteriji revizije

Predmet revizije je cjelokupan proces javnih nabavki, koji se može podijeliti u tri glavne faze:

- definicija potreba;
- postupak dodjele ugovora;
- upravljanje ugovorom do njegovog učinka.

Revizija može otpočeti kada je postupak javne nabavke u više ili manje odmakloj fazi pripreme ili kada je već završen. Mandat nekih VRI obuhvata reviziju postupaka u obje faze. Jasno, potencijalni uticaj je veći što se ranije počne sa revizijom. Međutim, treba izbjeći bilo kakav rizik da se revizor doživljava kao učesnik u procesu.

Revizija postupaka javnih nabavki uključuje i reviziju usaglašenosti i reviziju izvršenja ugovora u većini slučajeva. Kriteriji usaglašenosti, u odnosu na koje ovaj proces treba procijeniti, zasnivaju se na pravnom okviru koji se primjenjuje u određenom kontekstu zemlje. Kontekst se može razlikovati značajno od zemlje do zemlje, i stoga se smatra da je relevantan kontekst za potrebe ovog Informativnog dokumenta režim javnih nabavki Evropske unije.

U pogledu učinka, revizor treba da procijeni da li postupak i odluke koje su donesene odgovara kriterijima „tri E“ – ekonomije (ekonomičnosti), efikasnosti i efektivnosti. Ekonomija ili ekonomičnost podrazumijeva plaćanje najjeftinije cijene za sličnu robu i usluge, dok efikasnost znači postizanje maksimalnog rezultata u pogledu robe i usluga za dati input javnih administrativnih resursa (ne samo novca), ili smanjenje na minimum inputa takvih javnih resursa za dati rezultat u pogledu robe ili usluga u postupku javne nabavke. Efektivnost procjenjuje da li je izvršenje postignuto, u smislu toga da li rezultat nabavljene robe ili pruženih usluga odgovara postavljenim ciljevima.

Revizijski rad je generalno tako osmišljen da razmotri da li je:

- proces utvrđivanja potrebe za određenom javnom nabavkom valjan;
- postupak dodjele ugovora legalan i da li se javni resursi troše u skladu sa važećim kriterijima.

U praksi, konkretni ciljevi i, shodno tome, okvir revizije mogu da budu veoma različiti. U nekim slučajevima revizija može da ima za cilj da pronađe da li motivacija organa javne vlasti adekvatno opravdava trošenje javnog novca za određenu javnu nabavku. Neke VRI mogu da teže da se utvrdi da li su ispoštovane dobre prakse u javnim nabavkama, dok druge mogu da se koncentriraju na pitanja formalne usaglašenosti. Shodno tome, revizor može da zahtijeva da (1) provjeri funkciju javne nabavke u okviru revizije računa određenog naručioca; (2) provjeri da li je funkcija javne nabavke efikasna; (3) provjeri sve ili neke postupke javnih nabavki radi utvrđivanja da li one štite konkurenciju ili da li donose dobru vrijednost organu javne vlasti; ili (4) traži garancije da su spriječene prevara i korupcija. Revizor može da prođe kroz određeni postupak javne nabavke da bi sakupio dokaze njene regularnosti i adekvatnosti u pogledu potreba ili vrijednosti za novac koji je osiguran.

Dok su u većini slučajeva kriteriji usaglašenosti jasni u principu, često ostaje pitanje da li je organizacija koja je predmet revizije (subjekt revizije) postigla najbolje moguće uslove pod datim okolnostima, posebno u pogledu dobrih cijena. Naravno, pokazatelj trenutnih tržišnih cijena ili cijena postignutih u prethodnim procedurama može da služi kao referentna tačka. Međutim, svako nadmetanje je pojedinačan događaj koji se dešava pod određenim okolnostima koje su na snazi u vrijeme javne nabavke – sa različitim količinama, kapacitetima raspoloživim na tržištu i tehničkim razvojem. Stoga, teško je izmjeriti rezultate procesa javnih nabavki u odnosu na date cifre. Shodno tome, revizija se može usmjeriti na to da li je postupak koji je primijenjen postigao vrijednost za određeni novac. Po pravilu, takav postupak je jedino valjan ukoliko je taj postupak u isto vrijeme štiti konkurenciju, transparentnost i jednak tretman.

Glavne faze u postupku javne nabavke i njihova ključna pitanja

1. Definiranje potreba

Definicija potreba bi se obično trebala zasnivati na prepoznavanju jedne ili nekoliko praznina u kapacitetima organa javne vlasti da ispuni svoj zadatak u pogledu svog cilja pružanja usluga ili unapređenja svog učinka. Javna nabavka treba da ispuni te praznine.

Glavne osobine definicije potreba su sljedeće:

- interni proces;
- bez ograničenja u zakonu o javnim nabavkama;
- fokus na aspekte učinka.

U svakom slučaju, revizor treba da procijeni da li je organ javne vlasti propisno opravdao javnu nabavku u smislu količine i specifikacija radova, robe ili potrebnih usluga i da li je razmotrio i adekvatno uporedio alternative.

Da bi izvršio tu procjenu, revizor bi mogao da traži prateća dokumenta iz tenderske dokumentacije u kojima se:

- objašnjava okvir i karakteristike javne nabavke;
- razmatraju, u slučajevima javne nabavke visokog političkog ili drugog rizika i visoke vrijednosti, alternative za predviđena rješenja;
- upoređuju ekonomski aspekti ovih alternativa iz perspektive vrijednosti za novac,¹ ukoliko je takva procjena cilj revizije.

¹ Ovaj pojam je objašnjen u Informativnom dokumentu SIGMA br. 1 *Public Procurement in the EU: Legislative Framework, Basic Principles and Institutions [Javne nabavke u EU: zakonski okvir, osnovni principi i institucije]*, str. 6.

Treba naglasiti da je organ javne vlasti odgovoran za davanje i dokumentovanje motivacije i obračuna da bi se omogućila procjena da li je javna nabavka opravdana i uspješna.

Studije slučaja

1) Jedno ministarstvo je nabavilo 250 kompjutera radi zamjene postojeće opreme koja još nije amortizovana. Rečeno je da je ova kupovina neophodna jer novi softver koji treba da bude u upotrebi, očigledno, zahtijeva veći kapacitet hardvera od onog koji imaju postojeći kompjuteri. VRI je proučila ovu motivaciju i otkrila da je novi softver mogao bez ograničenja da se koristi na raspoloživim kompjuterima. Nabavka je stoga bila neopravdana.

2) Održavanje javnih puteva su obavljali regionalni centri, koji su osigurali osoblje i opremu. Ministarstvo je kupilo nove mašine za jedan od tih centara, uključujući valjak za 50.000 eura. Tražeći alternative za ovu kupovinu, revizor je provjeravao i saznao koliko je ukupno valjaka već u funkciji i radi u punom kapacitetu. Revizor je saznao da je nekoliko valjaka u drugim centrima imalo samo nekoliko sati rada i zaključio iz raspoloživih podataka da se jedan od tih valjaka, u skladu sa stvarnim lokalnim potrebama, mogao premjestiti umjesto da se kupuje novi za taj centar.

Spisak pitanja za provjeru za revizora

- Da li je organ javne vlasti opravdao nabavku u smislu ekonomičnosti/efektivnosti?
- Da li je broj/okvir potreban ili bi manje također bilo dovoljno?
- Da li su tehničke specifikacije neophodne ili bi niži nivo također bio dovoljan?
- Da li je ministarstvo razmatralo sve razumne alternative?
- Da li je ministarstvo uporedilo te alternative, primjenom tačnih brojki i uključujući sve relevantne aspekte kao i dogovorene standarde, i došlo do razumnih rezultata?

2. Dodjela ugovora

Glavne osobine dodjele ugovora su sljedeće:

- eksterni proces;
- značajno upravljanje zakonom o javnim nabavkama;
- fokus na regularnost, ali uključujući aspekte učinka.

Pri reviziji javne nabavke, revizor treba da ima na umu prirodu i svrhu režima javnih nabavki u Evropskoj uniji. Iako je i dalje ukorijenjen u budžetskom zakonu, režim u EU međutim ne treba samo da šteti javni novac, već i da gradi evropsko zajedničko tržište. Tri osnovna principa proizlaze iz baš ove prirode i pratećeg zakonodavstva: **konkurencija, zabrana diskriminacije/jednak tretman i transparentnost.**

Revizoru se savjetuje da najprije provjeri da li je naručilac ispoštovao duh ovih principa, a ne samo formulacije iz detaljnih propisa. Međutim, ovaj zadatak nije samo opravdanje za naručioca da ne obrati pažnju na detaljna pravila. Iako bi se kršenje ovih pravila u praksi činilo kao manji nedostatak koji često vodi do isključivanja ekonomski najpovoljnije ponude, neophodno je naglasiti da ispunjenje ovih često formalnih zahtjeva doprinosi na kraju jednakom tretmanu ponuđača.

Prije nego što naručilac objavi svoju namjeru o dodjeli ugovora, potrebno je dosta toga pripremiti. Priprema je i dalje interni proces, koji se zasniva na gore spomenutim principima i na nekoliko detaljnih odredaba, pružajući osnovu za cjelokupan postupak dodjele ugovora i ugovaranje koje slijedi. Revizor često proučava ovu pripremljenu fazu. Sljedećim aspektima treba dati posebnu pažnju:

- opis učinka;
- obračun vrijednosti ugovora;
- tenderska dokumentacija;
- kriteriji dodjele ugovora;
- postupak dodjele ugovora;
- obavještanje;
- ocjena ponuda.

a. Opis učinka

Opis učinka je suština postupka javne nabavke. Ovdje organ javne vlasti opisuje svoje potrebe i zahtjeve (specifikacije) koje ponude moraju da ispune. Opis mora biti formuliran na nedvosmislen i sveobuhvatan način kako bi ga svi ponuđači jednako razumjeli i da bi ponude koje oni nakon toga podnesu mogle biti uporedive.

Opis učinka mora da se uskladi naročito sa principima jednakog tretmana i transparentnosti i stoga ne smije da diskriminira bilo koji proizvod. Ovaj zahtjev znači da organ javne vlasti nema pravo da traži određenu robnu marku ili slično ukoliko to nije opravdano predmetom ugovora. Pitanje tehničkih specifikacija je naročito osjetljivo, jer neopravdani tehnički zahtjevi mogu da dovedu do prepreka konkurenciji i preferencijalnog tretmana jednog dobavljača u odnosu na druge a da se te posljedice ne mogu lako primijetiti.

Od trenutka obavještanja, opis učinka mora zapravo ostati nepromijenjen, i postat će dio ugovora koji se zaključuje. Samo se u pregovaračkim postupcima i partnerstvima za inovacije tenderi mogu prilagođavati, pod uslovom da karakter traženog učinka ostane nepromijenjen.

Opis učinka treba da se zasniva na definiciji potreba i – za potrebe ekonomičnosti – da obuhvata samo neophodne zahtjeve.

Studije slučaja

1) U specifikacijama za zaštitu za kancelarijske okretno stolice tražena je potporna ploča od kompresovane, profilisane iverice sa najmanje desetostrukim furnirom i točkići za stolice od 55 mm u prečniku. Većina ponuda nije ispunila ove zahtjeve, jer naručilac nije propisno objasnio obavezan karakter specifikacija pošto to nije imalo nikakvog uticaja na funkcionalnost stolica.

2) U specifikacijama za kompjutere traženo je bijelo metalno kućište. Ovakve specifikacije su u principu zakonski dozvoljene, ali kako nisu dati nikakvi opravdani razlozi, time su bez razloga isključeni svi ostali adekvatni proizvodi, čime je konkurentnost umanjena. Uz to, čak i ukoliko organ javne vlasti isključi sve ponude koje ne ispunjavaju uslove i onda procjenjuje preostale ponude ili ukoliko počne postupak iznova sa izmijenjenim specifikacijama, postupat će ipak protivno zakonskim odredbama i/ili principu ekonomičnosti.

Pored zakonskih pitanja, revizijom može da se provjerava da li je naručilac razmatrao sljedeće aspekte učinka, koji bi mogli da unaprijede šanse za dobijanje ekonomski povoljnih ponuda:

- uvećavanje (agregacija) potražnje da bi tender bio atraktivan i tako se povećala konkurencija;
- kratko trajanje ugovora (što kraće moguće) da bi se sačuvala konkurentnost neuspjelih ponuđača (ali novi pozivi za podnošenje ponuda bi morali da se objave na vrijeme);
- dodjela ugovora po partijama kako bi se omogućilo malim i specijaliziranim firmama da podnose ponude, čime se povećava konkurencija.

Međutim, revizor mora da ima na umu da gore navedene mjere mogu biti u sukobu i ne moraju nužno da budu korisne u svim slučajevima. Na primjer, moguće prednosti kratkog trajanja ugovora bi se morale postaviti naspram dodatnog administrativnog troška češćeg provođenja javne nabavke. Opravdanje koje subjekt revizije daje je važno za procjenu.

Spisak pitanja za provjeru za revizora

- Da li je opis učinka jasan, nedvosmislen i sveobuhvatan, i da li daje preciznu definiciju karakteristika robe koja se isporučuje i tako omogućava **svima koji su zainteresovani** da to razumiju na isti način?
- Jesu li tehnički zahtjevi dovoljno striktni da garantuju željeni učinak a da nisu nepotrebno rigidni i tako nose rizik od isključivanja inače povoljnih ponuda koje nisu ispunile te zahtjeve?
- Da li su bilo koja neopravdana upućivanja na određenu marku ili izvor, ili određeni proces, robnu marku, patent, tip ili određeno porijeklo proizvodnje isključeni iz tehničkih specifikacija, čime je organ javne vlasti spriječen da favorizuje ili eliminiira određena preduzeća ili proizvode?

b. Obračun vrijednosti ugovora

Organi javne vlasti često imaju običaj da obračunavaju procijenjenu vrijednost ugovora tako da ona bude ispod praga u EU i time ostaju izvan okvira direktiva o javnim nabavkama Evropske unije² (direktive) ili nacionalnog zakona. Stoga treba naglasiti u ovom kontekstu da je obračun procijenjene vrijednosti da se uzme u obzir ukupan iznos, uključujući bilo koju opciju (na primjer, moguću dodatnu robu ili usluge) ili obnavljanje, i da taj organ javne vlasti ne smije da raskine ugovor da bi bio ispod tog praga.

Studija slučaja

Revizor sumnja da je ukupan iznos potreban za javnu nabavku neopravdano podijeljen. Da bi potvrdio tu sumnju, on treba da istraži izvan datih dokumenata vezanih za dodjelu ugovora. Revizor može da prouči evidenciju faktura za tekuću godinu da bi utvrdio da li su izvršene slične kupovine. U drugim slučajevima se može više otkriti pri potvrdi definicije potreba. Odgovarajući pristup također može biti da se procijene ukupne potrebe određene institucije i da se one uporede sa određenom nabavkom kako bi se potvrdila konzistentnost.

Spisak pitanja za provjeru za revizora

- Da li je organ javne vlasti identifikovao traženi iznos sveobuhvatno, uzimajući u obzir sve relevantne aspekte učinka, uključujući opcije i odredbe za obnavljanje?
- Da li je učinak podijeljen iz valjanih razloga a ne samo da bi ostao ispod praga EU?
- Da li je procjena zasnovana na realnim i ažuriranim cijenama?

c. Tenderska dokumentacija

² Direktiva 89/665/EEZ o usklađivanju zakona, propisa i upravnih odredbi koji se odnose na primjenu postupaka revizije kod dodjele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima, 21. decembar 1989. godine; Direktiva 92/13/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabavke subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetskom, saobraćajnom i telekomunikacijskom sektoru, 25. februar 1992. godine; Direktiva 2007/66/EZ o izmjenama i dopunama direktiva Vijeća 89/665//EEZ i 92/13/EEZ u pogledu poboljšanja efikasnosti postupka revizije u vezi s dodjelom ugovora o javnim nabavkama, 11. decembar 2007. godine.

Pored opisa učinka, tenderska dokumentacija pruža sve relevantne uslove za konkurenciju. Njome se ponuđači obavještavaju o sadržaju i formi dokumenata koje su u obavezi da dostave da bi potvrdili njihove profesionalne i finansijske sposobnosti, kao i sve izjave koje organ javne vlasti zahtijeva. Organ javne vlasti ima određeno diskreciono pravo u pogledu dokumenata koje traži i certifikata koje traži, pod uslovom da je ovo diskreciono pravo opravdano predmetom ugovora. Pored toga, organ javne vlasti treba da bude svjestan da nepotrebno strogi uslovi ograničavaju konkurenciju i umanjuju vrijednost za dati novac. Također treba imati na umu da je obaveza da se poštuju utvrđena pravila, što se odnosi i na sam organ javne vlasti.

Revizor može da provjeri naročito da su zahtjevi u pogledu pogodnosti ponuđača i opravdani i dovoljni, kako bi isključio neodgovarajuće ponuđače i kako bi se uslovima omogućio brz, neometan, transparentan i nediskriminatorski postupak.

Jedna mjera u cilju povećanja šansi povoljnih ponuda je da se dozvole ponude sa varijantama u postupcima gdje organ javne vlasti nije usmjeren na određeno tehničko rješenje.

Spisak pitanja za provjeru za revizora

- Da li su ponuđači u potpunosti razumjeli, bez bilo kakve dvosmislenosti, koje dokumente i izjave treba da predaju sa ponudom?
- Mogu li ponuđači dobiti sve relevantne informacije direktno iz tenderske dokumentacije i da li organ javne vlasti upućuje na dodatne relevantne informacije koje su dostupne samo iz drugih izvora?
- Da li tenderska dokumentacija rješava zahtjeve u pogledu adekvatnosti ponuđača u odnosu na njihovu ličnu situaciju, minimalne nivoe kapaciteta koji se tiču ekonomskog i finansijskog stanja i/ili tehničkih i profesionalnih kapaciteta?

d. Dodjela ugovora

Ekonomski najpovoljnija ponuda mora da se utvrdi na osnovu objektivnih kriterija. Pored toga, svaki kriterij mora da se ponderiše u odnosu na sve druge kriterije tako da se da indikacija relativne važnosti. Naručilac je u obavezi da definiše ove kriterije i pondere, koji se objavljuju ili u obavještenju ili, što je često slučaj, u tenderskoj dokumentaciji. Jasni, objektivni i dopustivi kriteriji su ključni za nepristrasnu i transparentnu dodjelu ugovora, čime se smanjuje okvir za proizvoljne i koruptivne odluke. Svi kriteriji koji su u razumnoj mjeri povezani sa predmetom ugovora zakonski su dozvoljeni. Po pravilu, ovo ne važi za kriterije povezane sa adekvatnošću ponuđača, što, posljedično, ne smije da se općenito razmatra kao dopustiv kriterij dodjele ugovora. Vidjeti Informativni dokument SIGMA 8, *Setting the Award Criteria [Određivanje kriterija dodjele ugovora]*, za više informacija.

Studija slučaja

Relativna važnost kriterija dodjele ugovora za ugovor o nabavci, kako je utvrđeno tenderskom dokumentacijom, sljedeća je: 50% cijena, 25% iskustvo kompanije i 25% finansijsko stanje. Iskustvo i finansijsko stanje po pravilu nisu kriteriji za dodjelu ugovora već se odnose na kvalifikovanost ponuđača.

Revizor također može odabrati da provjeri da su kriteriji napravljeni da povećaju vjerovatnoću postizanja vrijednosti za novac, ne općenito, već u odnosu na određeni ugovor. U tom cilju, različiti ciljevi kriterija, ponderisanja i metoda bodovanja uključuju sljedeće:

- Kriteriji
 - eksplicitno prikazuju željeni učinak;
 - povezani sa ekonomskim aspektima;

- transparentni i lako razumljivi ponuđačima.
- Ponderisanje
 - odgovara relativnoj važnosti određenog aspekta za organ javne vlasti;
 - uključuje cjenovne elemente.
- Metoda bodovanja
 - može se provesti;
 - ispravna i fer;
 - izbalansirana, omogućava jednaku raspodjelu tačaka procjene.

Studija slučaja

Kriteriji i ponderisanje za kupovinu fotokopir-aparata su bili sljedeći: 50% kupoprodajna cijena, 30% tehničke specifikacije izvan minimalnih parametara i 20% ekološki aspekti. Međutim, zakonski usklađeni fotokopir-aparati se razlikuju značajno u pogledu njihovog životnog vijeka, nabavke rezervnih dijelova, potrošnog materijala (odnosno, tonera), dostupnosti i troškova održavanja. Organ javne vlasti treba da razmotri ove aspekte i treba da propisno dokumentuje svoje odluke.

Napomena: Naručiocima je dozvoljeno da koriste obračun troškova životnog ciklusa u ocjeni ekonomski najpovoljnije ponude. Vidjeti Informativni dokument SIGMA 34, Obračun troškova životnog ciklusa (Life-cycle Costing), za više informacija.

Adekvatan odnos između definicije potreba, opisa učinka i kriteriji dodjele ugovora ključni su za postizanje vrijednosti za novac. Specifikacije koje se legitimno traže za određeni zadatak moraju biti podvučene u smislu minimalnih zahtjeva opisa učinka i shodno tome moraju se oslikati u kriterijima za dodjelu ugovora i njihovom ponderisanju.

Spisak pitanja za provjeru za revizora

- Da li je organ javne vlasti jasno definirao kriterije dodjele ugovora?
- U slučaju da je cilj kriterija dodjele ugovora ekonomski najpovoljnija ponuda, a potkriteriji (a) različiti od onih definiranih za kvalifikaciju ponuđača; i (b) povezani sa predmetom ugovora, gdje se adekvatno oslikava glavni fokus i važnost elemenata učinka?
- Da li je ponderisanje koherentno, uvjerljivo i koncizno i ostavlja malo prostora za proizvoljnu procjenu?
- Da li su kriteriji i potkriteriji odgovarajući za odabir ponude koja nudi najbolju vrijednost za novac? Da li uzimaju u obzir cijenu na razuman način?

e. Postupak dodjele ugovora

Odabir postupka dodjele ugovora ima posljedice za okvir konkurencije.

Organ javne vlasti ima opciju da vodi otvoreni ili ograničeni postupak javne nabavke. Ne može da vodi konkurentski pregovarački postupak, konkurentni dijalog ili postupak partnerstva za inovacije osim ukoliko određeni uslovi nisu zadovoljeni, kao što je opisano u zakonu. U praksi, pregovarački postupci se obično koristi, bez obzira na činjenicu da se uslovi rijetko provjeravaju. Značajne posljedice ove prakse su ograničena konkurencija i pregovori o učinku i cijeni, što otežava organu javne vlasti da garantuje jednak tretman i transparentnost. Organi javne vlasti su često dodjeljivali ugovore bez pokretanja bilo kakvog postupka, što predstavlja značajno kršenje propisa Evropske unije o javnim nabavkama i može da dovede do ništavosti

ugovora. Revizor može da otkrije takve slučajeve provjeravanjem evidencije faktura i zahtijevanjem uvida u odgovarajuću dokumentaciju o dodjeli ugovora.

Svako ograničenje ponuđača može da implicira:

- isključenje potencijalno povoljnih ponuda;
- povećani rizik od neprimjerenog uticaja procjene;
- omogućavanje neovlaštene saradnje između ponuđača.

Spisak pitanja za provjeru za revizora

Imajući gore navedeno u vidu, revizori bi često pitali:

- Da li je organ javne vlasti donio dokumentovanu i utemeljenu odluku prilikom izbora postupka javne nabavke?
- Da li se organ javne vlasti opredijelio za postupak koji nudi najotvoreniju konkurenciju s obzirom na okolnosti?
- Kada su primjenjivani izuzetni pregovarački postupci, da li je naručilac pružio dovoljne i razumne razloge i dokaze za svoj izbor, objasnivši zašto otvoreni ili ograničeni postupak nije bio moguć?
- Da li su ti uslovi zaista postojali?

f. Obavještanje

Obavještanje o namjeri da se dodijeli ugovor i objavljivanje pravila postupka ključni su za fer i otvoreno nadmetanje. Direktive uključuju niz propisa koji se odnose na formu obavještenja i vremenski okvir za postupak. Ovim propisima su utvrđeni uslovi za osiguravanje stvarne konkurencije, adekvatnog vremena za pripremu ozbiljnih ponuda, jednak tretman i transparentnost. Sud pravde Evropske unije stoga smatra da bi njihovo kršenje imalo ozbiljne posljedice za legitimnost postupka. Važno je da revizor procijeni relevantne odluke koje su donijete u tom pogledu.

g. Ocjena ponuda

Postupci dodjele ugovora se tipično odvijaju u odvojenim koracima:

- formalni pregled ponuda
- ocjena adekvatnosti ponuđača
- potvrda razloga izuzeća za ponude
- procjena ponuda.

Analiza četiri koraka se mora odvijati u okviru svakog posebnog postupka.

Prije nego što dođe do ocjene ponuđača, treba obaviti **formalnu potvrdu** usaglašenosti kandidata sa osnovnim zahtjevima, kao što su poštovanje rokova i dostavljanje informacija.

Spisak pitanja za provjeru za revizora

- Da li je naručilac samo ocjenjivao ponude u smislu ispunjavanja formalnih uslova?
- Da li su razlozi za prihvatanje i odbijanje ponuda u skladu sa tenderskom dokumentacijom i da li su adekvatno dokumentovani?

Naručilac treba da prihvati samo one **ponuđače** koji su pokazali **kvalifikovanost**, uključujući minimalne kapacitete predviđene dokumentacijom o javnoj nabavci.

Pri ocjeni adekvatnosti ponuđača prema uslovima ustanovljenim u tenderskoj dokumentaciji, principi jednakog tretmana i transparentnosti se moraju sagledati.

Naručilac mora da dokumentuje proces odabira kandidata, navodeći razloge za odabir ili odbijanje.

Spisak pitanja za provjeru za revizora

- Da li je kvalitativna ocjena kandidata nezavisna i da li se ona desila prije procjene ponuda?
- Da li je proces odabira kandidata dokumentovan, uključujući razloge za njihov odabir ili odbijanje?
- Da li je naručilac procijenio adekvatnost ponuđača isključivo na osnovu zahtjeva i prethodno objavljene ocjene i to na nediskriminatoran način?

Praktično iskustvo je pokazalo da je važno da se ovi koraci obave odvojeno, jer se fokus prebacuje između ponuđača i samih ponuda. Ključno je za kriterije koji su relevantni u svakoj fazi da ostanu odvojeni. Organi javne vlasti često zanemaruju važan element ovog procesa.

Kada se utvrdi adekvatnost ponuđača, sljedeći koraci procesa dodjele ugovora bave se samo ponudama i ne bave se više ponuđačima. Od tog trenutka, samo ponude koje ispunjavaju sve objavljene uslove dopustive su za ocjenu.

Za ocjenu, organ javne vlasti može najprije da isključi ponude koje se ne mogu prihvatiti iz različitih razloga, kao što su neispunjavanje uslova ispunjenja. U slučaju neuobičajeno niskih cijena, ponuđaču se mora dati šansa da objasni procjene troškova prije nego što bude isključen.

Spisak pitanja za provjeru za revizora

- Da li je naručilac provjerio da li ponude ispunjavaju uslovi za izvršenje ugovora?
- Ima li dokaza za neuobičajeno nisku cijenu?

Konačna ocjena i dodjela ugovora moraju biti vidljivo objektivni i transparentni i zasnovani isključivo na svim objavljenim kriterijima. Dozvoljene varijante koje ispunjavaju uslove moraju se ocijeniti na isti način kao i druge ponude.

Odluka o dodjeli ugovora se zasniva na rezultatu ocjene ponuda.

U otvorenim i ograničenim postupcima, zabranjen je svaki dijalog s kandidatima koji bi se mogao tumačiti kao pregovaranje o cijeni ili drugim elementima ponude.

Spisak pitanja za provjeru za revizora

- Da li je proces ocjene dokumentovan?
- Da li je naručilac ocjenjivao samo ponude koje su propisno prihvaćene u prethodna tri koraka?
- Da li je naručilac ocjenjivao i rangirao ponude u odnosu na sve kriterije, i samo u odnosu na one koji su objavljeni, i relativno ponderisanje koje je objavio u tenderskoj dokumentaciji?

3. Upravljanje ugovorom

Kada se zaključi ugovor, propisi koji reguliraju javne nabavke ograničene su primjene. U ovoj fazi, revizija se može usmjeriti na to da li je ugovor propisno potpisan, pri čemu štiti prava organa javne vlasti. U ovom kontekstu, revizor može da provjerava kako organ javne vlasti rukovodi obavezama plaćanja ili pitanjima garancije, manjkavosti ugovora ili šteta. Ova ocjena također pokriva aspekte usaglašenosti, i čak finansijska revizija se može uključiti u pogledu poštovanja budžetskih propisa za plaćanje.

Međutim, u fazi izvršenja, organi javne vlasti često moraju da modifikuju ugovorene radove, robu ili usluge. Ova potreba pokreće pitanje da li takve izmjene radova, robe ili usluga, koji mogu da uključuju dodatne zahtjeve, treba dodijeliti u novom postupku javne nabavke.

Izmjene (ili dopune) mogu da nastanu uslijed nekoliko okolnosti, kao što su:

- neočekivani tehnički razlozi, kao što su geološka iznenađenja ili novi zakonski zahtjevi;
- prijedlozi za zamjenu tehničkih rješenja ili materijala;
- dodatne potrebe, kada organ javne vlasti kupuje više nego što je dodijeljeno.

Fleksibilnost promjene izvršenja ugovora bez otvaranja novog postupka javne nabavke može biti neophodna kako bi se ispunile potrebe i kako bi se uštedjelo. Takva fleksibilnost, međutim, također predstavlja nedostatak u pogledu pravila, odluka kojom se favorizuje ili nagrađuje dobavljač, izbjegavanje otvorenog postupka javne nabavke, ili način da se prevaziđu budžetska ograničenja, koja uglavnom podrazumijevaju dodatne troškove. Izmjene prvobitnog ugovora, na šta bi se inače moglo gledati kao na dodjelu novog ugovora, stoga su dozvoljene samo u ograničenim okolnostima.

Direktiva o javnom sektoru³ predviđa ograničene okolnosti u kojima se ugovor može mijenjati tokom njegovog izvršenja bez uslova za novi tender i dodjelu novog ugovora. Zakonske odredbe koje se tiču izmjena detaljne su i tehničke. Revizori koji vrše reviziju usaglašenosti sa ovim zakonskim odredbama treba da za detalje pogledaju Informativni dokument SIGMA 38, *Contract Modifications [Izmjene ugovora]*.

Ostali subjekti revizije (pored pojedinačnih ugovora)

Iako se ovaj Informativni dokument fokusira na pojedinačne postupke javnih nabavki koje vode ka sklapanju pojedinačnog ugovora, revizija također može da se bavi okvirnim ugovorima, koncesijama i JPP, ili se može fokusirati na druge aspekte sistema javnih nabavki.

U pogledu **okvirnih ugovora**, revizor obično provjerava tri aspekta:

- Da li je ugovor dodijeljen u skladu sa gore opisanim pravilima?
- Da li je organ javne vlasti imao pravo da koristi ugovor?
- Da li je ugovor u okviru sporazuma?

Koncesije za radove i usluge pokrivena su Direktivom o koncesijama.⁴ Direktiva o konekcijama ne navodi određenu proceduru koja se mora primijeniti za dodjelu koncesija. Njome se, međutim, zahtijeva da postupak dodjele ugovora bude u skladu sa nekim općim principima i

³ Direktiva 2014/2/EU o javnim nabavkama kojom se stavlja van snage Direktiva 2004/18/EU, 26. februar 2014. godine.

⁴ Direktiva 2014/2/EU o dodjeli ugovora o koncesijama, 26. februar 2014. godine.

proceduralnim zaštitnim mjerama. Države članice mogu slobodno da odrede određeni postupak ili postupke, koji se mogu primijeniti za dodjelu ugovora o koncesiji koji podleže usaglašenosti sa općim principima i proceduralnim zaštitnim mjerama. Pitanja revizije uključuju ispravan izbor koncesija u poređenju sa rješenjem ugovora o javnoj nabavci i ocjenom usaglašenosti postupka koji se primjenjuje u odnosu na zakonodavstvo države članice i pravila kojima se primjenjuje Direktiva o koncesijama. Pitanja dugoročnog upravljanja ugovorom također mogu da budu problematična, naročito jer se koncesije obično dodjeljuju na relativno dug vremenski period.

JJP (koja u nekim slučajevima mogu da budu vrsta koncesije) suštinski predstavljaju pitanje ekonomije. Pitanje je da li JJP, kada se uporedi sa rješenjem ugovora o javnoj nabavci, i ukoliko se uzmu u obzir finansijski aranžmani, predstavlja najpovoljnije rješenje za naručioca. Radi poređenja ova dva rješenja, revizor može ocjenjivati, konsultovanjem dokumenata organa javne vlasti, da li su razmotreni svi elementi troškova, naročito oni koji stupaju na snagu samo dugoročno i oni koji su povezani sa rizikom, i ocjena da li je često teško za revizora da to obavi. Opet, organ javne vlasti je taj koji treba da pruži dovoljno opravdanja i dokaza, a ukoliko to ne učini, u revizorskom izvještaju revizor često naglašava ovo kao značajan nedostatak. U pogledu usaglašenosti, režim javnih nabavki je primjenjiv na JPP, dajući posebne propise za sveobuhvatna i komplikovana pitanja, kao što su konkurentni dijalog ili partnerstva za inovacije.

U nekim slučajevima, JPP se može klasifikovati kao koncesija, i stoga se ocjenjuje usaglašenost u odnosu na određeni zakon ili propise koji se primjenjuju u državi članici na dodjelu koncesija.

Dodatne informacije

Informativni dokumenti o javnim nabavkama

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

SIGMA (2016), *Detecting and Correcting Common Errors in Public Procurement* [Nalaženje i ispravljanje uobičajenih grešaka u javnim nabavkama], Informativni dokument br. 29, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Monitoring of Public Procurement* [Nadzor javnih nabavki], Informativni dokument br. 27, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Performance Measurement* [Mjerenje rezultata], Informativni dokument br. 21, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Public Procurement in the EU: Legislative Framework, Basic Principles and Institutions* [Javne nabavke u EU: zakonodavni okvir, osnovni principi i institucije], Informativni dokument br. 1, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Public Procurement Procedures* [Postupci javnih nabavki], Informativni dokument br. 10, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Selecting Economic Operators* [Odabir privrednih subjekata], Informativni dokument br. 7, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Setting the Award Criteria* [Određivanje kriterija za dodjelu ugovora], Informativni dokument br. 8, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Tender Evaluation and Contract Award* [Ocjena ponuda i dodjela ugovora], Informativni dokument br. 9, OECD Publishing, Paris

Ostali izvori

Evropski sud revizora, *Quantification of Public Procurement Errors* [Kvantifikacija grešaka u javnim nabavkama],

http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf