



Резиме 28

Септември, 2016 година

Јавни набавки

Ревизија на јавните набавки

СОДРЖИНА

- [Ревизорски цели и критериуми](#)
- [Главни фази во набавката и клучни прашања поврзани со нив:](#)
 - [Дефинирање на потребите](#)
 - [Доделување на договорот](#)
 - [Управување со договорот](#)
- [Други предмети на ревизија \(покрај индивидуални договори за јавна набавка\)](#)
- [Дополнителни информации](#)

Одобрено за објавување од Карен Хил, раководител на програмата СИГМА

Вовед

Јавните набавки имаат голем опфат и вклучуваат широк спектар на активности чија заедничка цел е обезбедување ресурси за извршувањето на задачите. Во сите случаи, јавниот орган треба да избере добавувач и да плати за испорачаните стоки или работи или за обезбедените услуги. Во повеќето земји-членки, набавките опфаќаат околу 30% од јавната потрошувачка.

Врховните ревизорски институции (ВРИи) вршат ревизија на користењето на јавните ресурси, но нивните ревизорски мандати и активности се разликуваат од една земја до друга, исто како што се разликуваат и националните системи на буџетирање и прописите за јавни набавки. Целта на ова Резиме е да се дадат насоки што се релевантни и применливи за ревизорите кога вршат ревизија на јавните набавки, иако тие во секој случај работат во други рамки и имаат други цели и процедури. Резимето не ги опфаќа сите детални чекори на постапката за јавна набавка. Имајќи го предвид ревизорското искуство, тоа ги проучува фазите што вреди да се разгледуваат и ги објаснува причините за тоа. Исто така, ги нагласува оние аспекти кои се препорачува да бидат подетално разгледани. Освен тоа, дава совети за тоа кои документи ревизорот би можел да ги анализира во потрага по докази. Главните аспекти се илустрирани преку концизни студии на случај, доколку такви има, и контролна листа со прашања за ревизорот (во сиви рамки).

Примерите се фокусираат на индивидуални постапки за јавна набавка со акцент на договорите за редовна набавка на стоки и услуги. За концесиите и за јавните-приватни партнерства (ЈПП), коишто се сметаат за алтернативни правни конструкции, накратко се дискутира на крајот од ова Резиме.

Ревизорски цели и критериуми

Предмет на ревизија е целокупниот процес на набавка, којшто може да се подели во три главни фази:

- дефинирање на потребите;
- постапка за доделување на договорот;
- управување со договорот до неговото извршување.

Ревизијата може да започне кога постапката за јавна набавка е некаде во понапредна фаза на подготовка или откако таа била завршена. Мандатот на некои ВРИи опфаќа ревизија на постапките во двете фази. Се подразбира дека колку порано започне ревизијата, толку би бил поголем потенцијалниот ефект. Сепак, треба да се избегне секаков ризик ревизорот да се смета за учесник во процесот.

Ревизијата на постапките за јавна набавка најчесто вклучува ревизија на усогласеноста и ревизија на успешноста. Критериумите за усогласеност според кои ќе се оценува процесот се засноваат на правната рамка што се применува во конкретниот контекст на државата. Овој контекст може во голема мера да се разликува од една земја до друга, па затоа како релевантен контекст во ова Резиме го земаме режимот на набавки на ЕУ.

Во однос на успешноста, ревизорот треба да оцени дали постапката и донесените одлуки го задоволуваат критериумот на „тројното Е“ – економичност, ефикасност и ефективност. Економичноста подразбира плаќање најниска цена за слични стоки и услуги, додека преку ефикасноста се добива максимален резултат од аспект на стоки и услуги за одреден даден инпут на јавни административни ресурси (не само пари), или минимизирање на инпутот од такви јавни ресурси за добивање одредени стоки или услуги во постапката. Преку ефективноста се оценува дали добиениот квалитет на

извршување, како производ од набавените стоки или услуги, ги исполнува поставените цели.

Ревизорската работа генерално има цел да испита дали:

- процесот за утврдување на потребата од одредена набавка е валиден;
- постапката за доделување на договорот е законска и дали јавните ресурси се трошат во согласност со применливите критериуми.

Во практика, конкретните цели, а со тоа и опфатот на ревизијата, може доста да варираат. Во некои случаи, ревизијата може да има цел да открие дали мотивацијата на јавниот орган соодветно го оправдува трошењето на јавните пари за одредена набавка. Некои ВРИИ може повеќе се стремат да проверат дали се следат добрите практики на јавни набавки, додека други пак може повеќе се концентрираат на прашањата на формална усогласеност. Според тоа, ревизорот може да сака да (1) ја анализира функцијата за набавки како дел од ревизијата на сметките на одреден договорен орган; (2) открие дали функцијата за набавки работи ефикасно; (3) ги анализира сите или некои од постапките за јавна набавка за да утврди дали ја штитат конкуренцијата и дали му носат добра вредност на јавниот орган; или (4) ги побара гаранциите за спречување измама и корупција. Ревизорот може ќе треба да помине низ една цела постапка за јавна набавка за да собере докази на нејзината регуларност и соодветност во однос на потребите или вредноста за пари што ја обезбедува.

Иако во најголем број случаи критериумите за усогласеност во принцип се јасни, останува прашањето дали организацијата која е предмет на ревизија (субјектот кој е предмет на ревизија) ги постигнала најдобрите можни услови во рамки на дадените околности, особено во однос на добри цени. Се разбира, показателите на актуелните пазарни цени или на цените добиени во претходни постапки може да послужат како референтна точка. Сепак, секоја постапка за јавна набавка е посебен настан којшто се одвива во рамки на околностите што се присутни за време на набавката – различни количини, различни капацитети достапни на пазарот и различен технички напредок. Оттука, тешко е да се мерат резултатите од постапката за набавка според дадените бројки. Како резултат на тоа, ревизијата може да се фокусира на прашањето дали постоела веројатност постапката што била користена да постигне вредност за парите. По правило, таквото постигнување би било валидно само ако постапката истовремено обезбедила заштита на конкуренцијата, транспарентност и еднаков третман.

Главни фази во набавката и клучни прашања поврзани со нив

1. Дефинирање на потребите

Дефинирањето на потребите вообичаено би требало да се заснова на идентификување еден или неколку недостатоци во способноста на јавниот орган за исполнување на своите задачи во однос на неговата цел за обезбедување услуги или подобрување на своето работење. Преку набавките треба да се надополнат тие недостатоци.

Главните карактеристики на дефинирањето на потребите се следните:

- интерен процес;
- нема ограничувања во Законот за јавните набавки;
- фокусирање на аспектите што се однесуваат на квалитетот на извршување на договорот.

Во секој случај, ревизорот треба да оцени дали јавниот орган има оправдување за набавката од аспект на количината и спецификациите на потребните работи, стоки или услуги и дали разгледал и извршил соодветна споредба со други алтернативи.

За да ја изврши таа процена, ревизорот може да бара придружни документи во досиејата од набавките во кои:

- се објаснуваат опфатот и карактеристиките на набавката;
- се земаат предвид алтернативи за предвидените решенија, во случај на набавки со висок политички или други вид ризик и набавки со висока вредност;
- се споредуваат економските аспекти на овие алтернативи од перспектива на вредноста за пари¹, доколку таквата процена е предмет на ревизијата.

Треба да се нагласи дека јавниот орган е одговорен за реализирање и документирање на мотивацијата и на пресметките со цел да се овозможи оценување на набавката во однос на нејзината оправданост и успешност.

Анализи на случај

1) Еден сектор набавил 250 компјутери за да ја замени постојната опрема којашто сè уште не била амортизирана. Беше наведено дека оваа набавка е неопходна затоа што се воведува нов софтвер за кој наводно биле потребни понапредни хардверски конфигурации од она што може да го понудат постојните компјутери. ВРИ го анализирала овој мотив и открила дека новиот софтвер можел да се користи без ограничување и на компјутерите што секторот веќе ги имал. Според тоа, набавката била неоправдана.

2) Одржувањето на јавните патишта го вршеле регионални служби кои обезбедувале персонал и опрема. Секторот набавил нови машини за една од тие служби, вклучително и валјак по цена од 50.000 евра. Барајќи алтернатива за оваа набавка, ревизорот извршил проверка за да види колку вкупно валјаци веќе се користат и дали се користат максимално. Ревизорот увидел дека неколку од валјациите во другите служби биле користени само неколку часови и од податоците што му биле на располагање заклучил дека еден од тие валјаци, согласно фактичките локални потреби, можел да биде пренесен, наместо да се купува нов валјак за таа служба.

Контролна листа со прашања за ревизорот

- Дали јавниот орган ја оправдал набавката од аспект на економичност/ефективност?
- Дали бројот/обемот е неопходен или и помалку би било доволно?
- Дали техничките спецификации се незаменливи или и спецификации од пониско ниво би биле задоволителни?
- Дали секторот ги разгледал сите разумни алтернативи?
- Дали секторот извршил споредба на овие алтернативи и притоа користел точни бројки и ги вклучил сите релевантни аспекти, како и договорени стандарди и дошол до разумни резултати?

¹ Овој концепт е објаснет во Резимето на СИГМА за јавните набавки 1, *Јавни набавки во ЕУ: Законодавна рамка, основни начела и институции*, стр. 6.

2. Доделување на договорот

Главни карактеристики на процесот на доделување договори се следниве:

- екстерен процес;
- во голема мера се раководи согласно законодавството за јавните набавки;
- акцент на регуларноста, но вклучува и аспекти на квалитетно извршување на договорот.

При ревизија на јавните набавки, ревизорот треба да ја има предвид природата и целата на режимот на јавни набавки на ЕУ. Иако сè уште се заснова на законодавството за буџети, режимот на ЕУ не само што треба да овозможи заштеда на јавните средства, туку и да го изгради заедничкиот европски пазар. Од самата таква природа и од основното законодавство произлегуваат три основни начела: **конкуренција, недискриминација/еднаков третман и транспарентност.**

Се препорачува ревизорот најпрво да провери дали договорниот орган се придржува до духот на овие начела, а не само до формулацијата на деталните прописи. Сепак, тоа не е оправдување за договорниот орган да не ги почитува деталните правила. Иако повредата на овие правила во практика би се чинела како мал недостаток кој премногу често доведува до исклучување на економски најповолната понуда, неопходно е да се нагласи дека исполнувањето на овие честопати формални барања на крај придонесува за еднаков третман на понудувачите.

Пред договорниот орган да може да ја објави својата намера за доделување договор, треба да се извршат значителни подготовки. Овие подготовки сепак претставуваат интересен процес раководен од горенаведените начела и од неколку детални одредби што ја сочинуваат самата основа на целата постапка за доделување на договор и на идниот договор. Ревизорот честопати ја анализира оваа подготвителна фаза. Посебно внимание треба да се посвети на следниве аспекти:

- опис на квалитетното извршување на договорот;
- пресметка на вредноста на договорот;
- тендерска документација;
- критериуми за доделување на договорот;
- постапка за доделување на договорот;
- објавување/известување;
- оценување на понудите.

а. Опис на квалитетното извршување на договорот

Описот на квалитетно извршување на договорот е сржта на постапката за јавна набавка. Во оваа фаза јавниот орган дава опис на своите потреби и на барањата (спецификациите) коишто понудите мора да ги исполнуваат. Описот мора да биде наведен на недвосмислен и сеопфатен начин со цел да се обезбеди дека сите понудувачи го разбираат на ист начин и дека следствено на тоа, понудите што ќе ги достават се споредливи.

Описот на квалитетното извршување на договорот мора да биде во согласност, особено со начелата за еднаков третман и транспарентност, што значи дека не смее да дискриминира ниту еден производ. Овој услов значи дека јавниот орган нема право да бара конкретен бренд на производ или производ сличен на него, освен доколку тоа не е оправдано со предметот на договорот. Прашањето на техничките спецификации е

особено сензитивно затоа што неоправданите технички барања може да резултираат со пречки за конкуренцијата и повластено третирање на еден добавувач за сметка на друг без тие последици да може лесно да се забележат.

Од моментот на објавување, описот на квалитетното извршување на договорот треба во суштина да остане непроменет и ќе стане составен дел од договорот што ќе се склучи. Само кај постапките со преговарање и кај партнерствата за иновации понудите може да се приспособуваат, под услов карактерот на бараното квалитетно извршување на договорот да остане непроменет.

Описот на квалитетното извршување на договорот треба да се заснова на дефинирањето на потребите и – заради економичност – да ги опфаќа само неопходните барања.

Анализи на случај

1) Согласно спецификацијата за систем на амортизација на канцелариски столчиња неопходна е плоча изработена од компресирана и моделирана шперплоча со најмалку десеткратен фурнир и тркалца за столче од 55 mm во дијаметар. Најголемиот дел од доставените понуди не ги исполнуваа овие барања, затоа што задолжителниот карактер на спецификациите не бил соодветно оправдан од договорниот орган, затоа што тие никако не влијаеле врз функционалноста на столчињата.

2) Согласно спецификацијата за компјутери, се барало бело метално куќиште. Овие спецификации биле во принцип законски прифатливи, но без да се наведат причини кои би го оправдале тоа, тие непотребно ги исклучиле сите други соодветни производи и со тоа ја намалиле конкуренцијата. Освен тоа, дури и јавниот орган да ги исклучи сите понуди што не ги исполнуваат барањата и потоа да ги оценува останатите понуди или и да ја започне постапката одново со изменети спецификации, во секој случај би дејствувал спротивно на законските одредби и/или начелото за економичност.

Покрај правните прашања, ревизорот може да одлучи да провери дали договорниот орган ги зел предвид следните аспекти на успешност [квалитетно извршување на договорот], кои можеби ќе ги подобриле шансите за добивање економски поволни понуди:

- групирање на побарувачката за огласот за јавна набавка да биде попривлечен и со тоа да се зголеми конкуренцијата;
- кратко времетраење на договорот (што е можно пократко) за да се задржи конкурентноста на понудувачите кои не се избрани (но нови покани за поднесување понуди ќе треба да бидат објавени на време);
- доделување договори на делови за да се овозможи малите и специјализирани друштва да поднесат понуда, а со тоа да се зголеми конкуренцијата.

Сепак, ревизорот мора да има предвид дека горенаведените мерки може да бидат контрадикторни и дека не мора да значи дека ќе бидат корисни во секој случај. На пример, можните предности на краткото времетраење на договорот ќе треба да се споредат со дополнителните административни трошоци за почесто спроведување постапки за јавна набавка. Оправдувањето што ќе го даде субјектот на ревизија е важно за оценувањето.

Контролна листа со прашања за ревизорот

- Дали описот на квалитетното извршување на договорот е јасен, недвосмислен и сеопфатен и дали дава јасна дефиниција на карактеристиките на стоките што треба да се набават и со тоа овозможува сите засегнати страни да го разберат на ист начин?
- Дали техничките барања се доволно строги за да го гарантираат посакуваниот квалитет на извршување без да бидат непотребно ригидни и со тоа да донесат ризик од исклучување на инаку поволните понуди кои не ги исполниле сите овие барања?
- Дали од техничката спецификација биле исклучени сите неоправдани упатувања на одредена марка или извор, определен процес, заштитен знак, патент, вид или специфично потекло на производство, за со тоа да се спречи јавниот орган да фаворизира или елиминира одредени друштва или производи?

б. Пресметка на вредноста на договорот

Јавните органи честопати вршат пресметка на проценетата вредност на договорот на таков начин што тој би останал под вредносните прагови на ЕУ, а со тоа и надвор од опфатот на Директивите на ЕУ за јавни набавки² (Директивите) или националното законодавство. Затоа во овој контекст треба да се нагласи дека пресметката на проценетата вредност треба да го земе предвид вкупниот износ, вклучително сите видови опции (на пример, потенцијални дополнителни стоки или услуги) или обновување, и дека јавниот орган не смее да го подели договорот само за да остане под праговете.

Анализа на случај

Ревизорот се сомнева дека вкупниот износ потребен за набавката е неправилно поделен. За да ги провери овие сомнежи, покрај документите за доделувањето, тој/таа треба да истражи и некои други работи. Ревизорот може да ги анализира фактурите за тековната година за да утврди дали биле вршени слични набавки. Во други случаи, можеби би дошол/дошла до повеќе сознанија доколку изврши проверка на дефинирањето на потребите. Исто така, соодветен пристап може да биде процената на вкупните потреби на одредена институција и нивна споредба со конкретната набавка за да се провери доследноста.

Контролна листа со прашања за ревизорот

- Дали јавниот орган извршил сеопфатна процена на бараниот износ земајќи ги предвид сите релевантни аспекти на квалитетно извршување, вклучувајќи опции и одредби за обновување?
- Дали извршувањето било поделена од оправдани причини или само за да остане под вредносните прагови на ЕУ?

² Директива 89/665/ЕЕЗ за усогласување на законите, прописите и административните одредби за примена на постапките за правна заштита кај доделување договори за јавна набавка на стоки и работи, 21 декември 1989 година; Директива 92/13/ЕЕЗ за усогласување на законите, прописите и административните одредби за примена на правилата на Заедницата за постапките за јавни набавки на субјекти кои работат во секторите за водоснабдување, енергетика, транспорт и телекомуникации, 25 февруари 1992 година; Директива 2007/66/ЕЗ за изменување на Директивите на Советот 89/665/ЕЕЗ и 92/13/ЕЕЗ за подобрување на ефикасноста на постапките за правна заштита кај доделувањето договори за јавна набавка, 11 декември 2007 година.

- Дали процената се засновала на реални и ажурирани цени?

в. Тендерска документација

Покрај описот на квалитетното извршување на договорот, тендерската документација ги предвидува сите релевантни услови за спроведување на постапката за јавна набавка. Таа ги информира понудувачите за содржината и формата на документите што тие се должни да ги поднесат како доказ за својата професионална и финансиска способност и за сите изјави кои јавниот орган ги бара. Јавниот орган има одредено дискреционо право во однос на потребните документи и доказите што се бараат, под услов ова дискреционо право да биде оправдано со предметот на договорот. Освен тоа, јавниот орган треба да биде свесен дека непотребно строгите барања ја ограничуваат конкуренцијата и ја намалуваат вредноста за пари. Исто така, треба да има предвид дека е задолжително, вклучително и за самиот јавен орган, да се придржува до правилата откако тие ќе бидат утврдени.

Ревизорот може да одлучи да врши конкретна проверка во однос на тоа дали барањата што се однесуваат на способноста на понудувачите се оправдани и задоволителни, со цел да се исклучат несоодветните понудувачи и со цел условите да овозможат брза, лесна, транспарентна и недискриминаторска постапка.

Една од мерките за зголемување на шансите за добивање поволни понуди е да се дозволи алтернативни понуди да бидат вклучени во постапката каде јавниот орган не цели кон конкретно техничко решение.

Контролна листа со прашања за ревизорот

- Дали понудувачите целосно и без двосмислености разбрале кои документи и изјави треба да ги достават со понудата?
- Дали понудувачите може да ги добијат сите релевантни информации директно од тендерската документација и дали јавниот орган упатува на дополнителни релевантни информации достапни само од други извори?
- Дали тендерската документација определува барања за способност на понудувачите од аспект на нивната лична состојба, минимално ниво на способност во однос на економската и финансиската состојба и техничката и/или професионалната способност?

г. Критериуми за доделување на договорот

Економски најповолната понуда мора да биде определена врз основа на објективни критериуми. Освен тоа, секој критериум мора да биде измерен во однос на сите други критериуми со цел да обезбеди индикација за неговата релативна важност. Договорниот орган е должен да ги дефинира овие критериуми и нивните коефициенти коишто треба да бидат објавени или во огласот, или како што е честопати случај, во тендерската документација. Јасни, објективни и прифатливи критериуми се од суштинско значење за објективно и транспарентно доделување, со што се намалува просторот за произволни и коруптивни одлуки. Сите критериуми коишто се разумно поврзани со предметот на договорот се правно прифатливи. По правило, тоа не е така кога станува збор за критериуми поврзани со способноста на понудувачите, кои генерално не смее да се сметаат за прифатливи критериуми за доделување на договорот. За дополнителни информации, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 8, *Утврдување на критериумите за доделување на договор за јавна набавка*.

Анализа на случај

Релативната важност на критериумите за доделување на договорот за набавка, онака како што е утврдена во тендерската документација, е следнава: 50% за цена, 25% за искуство на друштвото и 25% за финансиска состојба. Искуството и финансиската состојба по правило не се критериуми за доделување на договорот, но се однесуваат на квалификуваноста на понудувачите.

Ревизорот може, исто така, да одлучи да провери дали критериумите се поставени на таков начин што би ја зголемиле веројатноста за постигнување вредност за парите, но не генерално, туку во однос на конкретниот договор. За таа цел, разните цели на критериумите, коефициентите и на методот на бодување вклучуваат:

- Критериуми
 - експлицитно да го одразуваат посакуваниот квалитет на извршување;
 - поврзани со економските аспекти;
 - транспарентни и лесно разбирливи за понудувачите.
- Коефициенти
 - одговараат на релативната важност на конкретниот аспект за јавниот орган;
 - вклучуваат ценовни елементи.
- Метод на бодување
 - остварлив;
 - точен и правичен;
 - балансиран и овозможува еднаква распределба на бодовите од оценувањето.

Анализа на случај

Критериумите и коефициентите за набавка на машини за копирање биле следниве: 50% набавна цена, 30% технички спецификации над минималните параметри и 20% аспекти поврзани со животната средина. Сепак, машините за копирање кои ги исполнуваат условите од правен аспект се разликуваат во голема мера во однос на нивниот животен век, набавката на резервни делови, потрошни материјали (на пр. тонер), достапноста и во однос на трошоците за одржување. Овие аспекти треба да бидат барем земени предвид и одлуките да бидат соодветно документирани од јавниот орган.

Белешка: На договорните органи им е дозволено да користат пресметка на трошоците на животниот циклус при оценување на економски најповолната понуда. За повеќе информации, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 34, Трошоци на животниот циклус.

Правилен сооднос меѓу дефинирањето на потребите, описот на квалитетното извршување и критериумите за доделување на договорот е од суштинско значење за постигнување вредност за парите. Спецификациите коишто легитимно се бараат за задачата мора да бидат нагласени во минималните барања од описот на квалитетното извршување и соодветно одразени во определувањето на критериумите за доделување и нивните релативни коефициенти.

Контролна листа со прашања за ревизорот

- Дали јавниот орган јасно ги дефинирал критериумите за доделување на договорот?
- Доколку критериумите за доделување на договорот се насочени кон економски најповолната понуда, дали поткритериумите (а) се разликуваат од оние што се дефинирани за утврдување на квалификуваноста на понудувачите; и (б) се поврзани со предметот на договорот и соодветно ги одразуваат главниот фокус и важноста на елементите за квалитетно извршување?
- Дали коефициентите се кохерентни, убедливи и концизни и оставаат малку простор за произволна евалуација?
- Дали критериумите и поткритериумите се соодветни за избор на понудата што ја нуди најдобрата вредност за парите? Дали на разумен начин ја земаат предвид цената?

д. Постапка за доделување на договорот

Изборот на постапката за доделување на договор има последици врз опсегот на конкуренција.

Јавниот орган има опција на располагање да користи отворена или ограничена постапка. Не смее да спроведува конкурентна постапка со преговарање, конкурентен дијалог или постапката на партнерство за иновации, освен доколку не се исполнети одредени услови, како што е опишано во законодавството. Во практика, постапките со преговарање честопати се користат, без оглед на фактот дека условите ретко се проверуваат. Видливи последици од оваа практика се ограничената конкуренција и преговорите за извршувањето и за цената, што му отежнуваат на јавниот орган да гарантира еднаков третман и транспарентност. Јавните органи честопати доделуваат договори без спроведување каква било постапка, што претставува груба повреда на прописите за јавни набавки на ЕУ и може да доведе до поништување на договорите. Ревизорот може да открие такви случаи преку проверка на фактурите и со барање на соодветната документација за доделување.

Секое ограничување на понудувачите може да подразбира:

- исклучување на потенцијално поволни понуди;
- зголемен ризик од несоодветно влијание при оценувањето;
- овозможување неовластена соработка меѓу понудувачите.

Контролна листа со прашања за ревизорот

Имајќи го предвид горенаведеното, ревизорите честопати би прашале:

- Дали јавниот орган донел документирана и заснована одлука за изборот на постапката за јавна набавка?
- Дали јавниот орган се одлучил за постапката којашто овозможува најмногу отворена конкуренција со оглед на околностите?
- Кога во исклучителни околности се користела постапка со преговарање, дали договорниот орган дал задоволителни и разумни причини и докази за својот избор и објаснил зошто отворената или ограничената постапка не било возможно да се користат?
- Дали тие услови всушност постоеле?

ѓ. Објавување/Известување

Објавувањето/известувањето за намерата за доделување договор и објавувањето на правилата според кои ќе се води постапката се од суштинско значење за правична и отворена конкуренција. Директивите содржат низа прописи што се однесуваат на формата на известувањата и временската рамка за спроведување на постапката. Со овие прописи се утврдени условите за обезбедување вистинска конкуренција, соодветно време за подготовка на сериозни понуди, еднаков третман и транспарентност. Затоа, Судот на правдата на Европската унија (СПЕУ) смета дека нивната повреда би имала сериозни последици врз легитимноста на постапката. Исто така, важно е ревизорот да ги провери релевантните одлуки донесени во оваа насока.

е. Оценување на понудите

Постапките за доделување договор вообичаено се спроведуваат во четири одделни чекори:

- формална проверка на понудите
- оценување на способноста на понудувачите
- потврда за клаузулите за исклучување за понудите
- евалуација на понудите.

Анализа на четирите горенаведени чекори мора да се изврши во рамки на секоја посебна постапка.

Пред да се изврши оценување на понудувачите, треба да се изврши **формална проверка** на усогласеноста на кандидатите со основните барања, како што се почитувањето на роковите и доставувањето информации.

Контролна листа со прашања за ревизорот

- Дали договорниот орган извршил евалуација само на понудите што ги исполнуваат формалните барања?
- Дали причините за прифаќање и одбивање на понудите се во согласност со тендерската документација и дали се соодветно документирани?

Договорниот орган треба да ги прифати само оние **понудувачи** што ќе ја докажат својата **квалификуваност**, вклучително минималните нивоа за способност утврдени во документацијата за набавката.

При оценување на соодветноста на понудувачите согласно условите утврдени во тендерската документација мора да се почитуваат начелата за еднаков третман и транспарентност.

Договорниот орган мора да го документира процесот на избор на кандидати и да ги наведе причините за избор или отфрлање.

Контролна листа со прашања за ревизорот

- Дали квалитативната оценка на кандидатите била независна и дали се извршила пред евалуацијата на понудите?
- Дали е документиран процесот на утврдување на способноста на кандидатите, вклучувајќи ги причините за избор или отфрлање?
- Дали договорниот орган ја оценува соодветноста на понудувачите исклучиво врз основа на претходно објавените барања и потврди и на недискриминаторски начин?

Практичното искуство покажа дека е важно овие чекори да се извршуваат одделно затоа што фокусот преминува од еден понудувач на друг и од една понуда на друга. Од суштинско значење е критериумите што се релевантни за секоја од фазите да бидат одделни. Јавните органи честопати го занемаруваат овој важен елемент на процесот.

Откако ќе се изврши проверка на способноста на понудувачите, следните чекори од процесот на доделување се однесуваат само на понудите, а не и на понудувачите. Од тој момент па натаму, само понудите што ги имаат исполнето сите предвидени барања се прифатливи за евалуација.

За евалуацијата, јавниот орган може најпрво да ги исклучи понудите коишто не може да се прифатат од разни причини, како што е неисполнување на условите за извршување. Во случај на невообичаено ниски цени, понудувачот мора да добие можност да ги објасни пресметките на трошоците пред да биде исклучен.

Контролна листа со прашања за ревизорот

- Дали договорниот орган проверил дали понудите ги исполнуваат условите за извршување?
- Дали има докази за невообичаено ниски цени?

Конечната евалуација и процес на доделување мора да бидат видливо објективни и транспарентни и да се засноваат **исклучиво на сите објавени критериуми**. Прифатливите алтернативни понуди што ги исполнуваат барањата мора да подлежат на иста евалуација како и другите понуди.

Одлуката за избор на најповолна понуда се заснова на резултатот од евалуацијата на понудите.

Кај отворени и ограничени постапки, се забранува секаков вид на дијалог со кандидатите што би можел да се протолкува како преговарање за цената или за другите елементи од понудата.

Контролна листа со прашања за ревизорот

- Дали процесот на евалуација е документиран?
- Дали договорниот орган врши евалуација само на понудите што биле соодветно прифатени во претходните три чекори?
- Дали договорниот орган врши евалуација и ги рангира понудите согласно сите критериуми, и само оние што се објавени, и релативниот коефициент што го има објавено во документацијата за набавката?

3. Управување со договорот

Откако договорот ќе биде склучен, прописите за јавни набавки имаат ограничена примена. Во оваа фаза, ревизорот може да се фокусира на тоа дали договорот е соодветно извршен и дали притоа се заштитени правата на јавниот орган. Во овој контекст, ревизорот може да изврши проверка за тоа како јавниот орган постапува со обврските за плаќање или во однос на прашањата поврзани со гаранцијата, договорни недостатоци и штети. Ова проверка честопати опфаќа аспекти поврзани со усогласеноста, и дури може да се вклучи финансиска ревизија во однос на почитувањето на буџетските прописи за плаќање.

Сепак, во фазата на извршување, јавните органи честопати треба да извршат измени на договорените работи, стоки или услуги. Оваа потреба го покренува прашањето дали таквите измени на работите, стоките или услугите коишто може да вклучуваат дополнителни барања мора да бидат доделени во рамки на нова постапка за јавна набавка.

Измените може да се јават како резултат на неколку околности, како што се:

- неочекувани технички причини, како на пример неочекувани геолошки состојби или нови законски барања;
- предлози за замена на технички решенија или материјали;
- дополнителни потреби, затоа што јавниот орган набавува количина поголема од онаа што била доделена со договорот.

Понекогаш може да биде неопходна флексибилност за измена во извршувањето на договорот без потреба од спроведување нова постапка за јавна набавка со цел да се задоволат потребите и да се остварат заштеди. Сепак, таквата флексибилност може, исто така, да се протолкува и како недоволно почитување на правилата, одлука со која се фаворизира или наградува одреден добавувач, избегнување отворена постапка за јавна набавка, или начин за надминување на буџетските ограничувања кои во најголем дел од времето вклучуваат дополнителни трошоци. Промените во основниот договор, коишто инаку би можеле да се сметаат за доделување нов договор, се дозволуваат само во ограничени околности.

Директивата за јавни набавки во класичниот јавен сектор³ ги определува ограничените околности во кои договорот може да се измени во текот на неговото извршување, без потреба од повторно прибирање понуди или доделување нов договор. Правните одредби што се однесуваат на овие измени се детални и технички. За повеќе детали, ревизорите што вршат ревизија на усогласеноста со овие законски одредби треба да го погледнат Резимето на СИГМА за јавните набавки 38, *Измени на договорот*.

Други предмети на ревизијата (покрај индивидуални договори за јавна набавка)

Иако ова Резиме се фокусира на индивидуалните постапки за јавна набавка кои завршуваат со склучување индивидуален договор, ревизијата може да опфаќа и рамковни спогодби, концесии и ЈПП, или може да се фокусира на други аспекти од системот на набавки.

Во однос на **рамковните спогодби**, ревизорот вообичаено врши проверка на три аспекти:

³ Директива 2014/24/ЕУ за јавните набавки и за укинување на Директивата 2004/18/ЕУ, 26 февруари 2014 година.

- Дали договорот бил доделен согласно горенаведените правила?
- Дали јавниот орган имал право да ја користи спогодбата?
- Дали договорот бил во рамки на опфатот на спогодбата?

Концесиите за работи и услуги се опфатени со Директивата за концесии⁴. Директивата за концесии не определува некоја конкретна постапка за доделување на концесиите. Сепак, наложува постапката за доделување да биде во согласност со некои општи начела и процедурални мерки на заштита. Земјите-членки може слободно да определат одредена постапка или постапки што би можеле да се користат за доделување договор за концесија што подлежи на усогласување со општите начела и процедурални мерки на заштита. Со ревизијата може да се врши анализа во однос на тоа дали постапка за концесии е правиот избор во споредба со решението што би се добило со договор за јавна набавка, и анализа на оценувањето на усогласеноста на користената постапка со законодавството на земјата-членка или правилата со кои се спроведува Директивата за концесии. Исто така, може да загрижуваат прашањата поврзани со долгорочното управување со договорите, особено затоа што концесиите честопати се доделуваат на релативно долг временски период.

ЈПП (коишто во некои случаи може да бидат вид на концесија) во суштина претставуваат проблем во однос на економичноста. Прашањето е дали ЈПП доколку се спореди со договор за јавна набавка како решение и ако се земат предвид финансиските аранжмани, претставува најповолно решение за договорниот орган. За споредба на двете решенија, ревизорот може да врши оценување преку увид во документите на јавниот орган во однос на тоа дали биле земени предвид сите елементи на трошок, особено оние што стануваат ефективни само на долг рок и оние што се поврзани со ризик и ова оценување честопати е тешко за ревизорот да го изврши. Токму јавниот орган треба да обезбеди задоволително оправдување и докази, а доколку не го стори тоа, во својот ревизорски извештај ревизорот честопати го нагласува ова како значителен недостаток. Во однос на усогласеноста, режимот на набавки важи за ЈПП и нуди посебни прописи за некои сеопфатни и сложени прашања, како што е конкурентниот дијалог или партнерствата за иновации.

Во некои случаи, ЈПП може да се класифицира како концесија, па оттука усогласеноста се оценува во однос на конкретниот закон или прописи за доделување концесии што важат во земјата-членка.

⁴ Директива 2014/23/ЕУ за доделување договори за концесии, 26 февруари 2014 година.

Дополнителни информации

Резимеа за јавните набавки

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

СИГМА (2016), *Откривање и коригирање на вообичаените грешки во јавните набавки*, Резиме 29, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Следење на јавните набавки*, Резиме 27, издание на ОЕЦД, Париз

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

СИГМА (2016), *Јавни набавки во ЕУ: Законодавна рамка, основни начела и институции*, Резиме 1, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Постапки за јавни набавки*, Резиме 10, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Утврдување на способноста на економските оператори*, Резиме 7, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Утврдување на критериумите за доделување на договор за јавна набавка*, Резиме 8, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Евалуација на понудите и доделување договори*, Резиме 9, издание на ОЕЦД, Париз

Други извори

Европскиот суд на ревизори, *Квантификација на грешките во јавните набавки*,
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf