



Javne nabavke

Revizija javnih nabavki

SADRŽAJ

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

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 korišćenja 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 primenljiva za revizore prilikom revizije javnih nabavki, iako će sigurno funkcionisati 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 takođe naglašavaju oni aspekti čije se detaljnije razmatranje preporučuje. Pored toga, daju se saveti u pogledu toga koje dokumente revizor može da proučava kako bi našao dokaze. Sažetim studijama slučaja, tamo gde su one bile dostupne, i spiskovima pitanja za proveru za revizora (tekst u sivim uokvirenim delovima) ilustrovani 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, biće reči na kraju ovog Informativnog dokumenta.

Ciljevi i kriterijumi revizije

Predmet revizije je celokupan proces javnih nabavki, koji se može podeliti u tri glavne faze:

- definicija potreba;
- postupak dodele 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 obe faze. Jasno, potencijalni uticaj je veći što se ranije počne sa revizijom. Međutim, treba izbeći 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. Kriterijumi usaglašenosti, u odnosu na koje ovaj proces treba proceniti, zasnivaju se na pravnom okviru koji se primenjuje 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 proceni da li postupak i odluke koje su donete odgovara kriterijumima „tri E“ – ekonomije (ekonomičnosti), efikasnosti i efektivnosti. Ekonomija ili ekonomičnost podrazumeva plaćanje najjeftinije cene 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 procenjuje 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 dodele ugovora legalan i da li se javni resursi troše u skladu sa važećim kriterijumima.

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 koncentrišu na pitanja formalne usaglašenosti. Shodno tome, revizor može da zahteva da (1) proveri funkciju javne nabavke u okviru revizije računa određenog naručioca; (2) proveri da li funkcija javne nabavke efikasna; (3) proveri sve ili neke postupke javnih nabavki radi utvrđivanja da li one štite konkurenciju ili da li donose dobru vrednost organu javne vlasti; ili (4) traži garancije da su sprečene prevara i korupcija. Revizor može da prođe kroz određeni postupak javne nabavke da bi sakupio dokaze njene regularnosti i adekvatnosti u pogledu potreba ili vrednosti za novac koji je obezbeđen.

Dok su u većini slučajeva kriterijumi usaglašenosti jasni u principu, često ostaje pitanje da li organizacija koja je predmet revizije (subjekat revizije) postigla najbolje moguće uslove pod datim okolnostima, posebno u pogledu dobrih cena. Naravno, pokazatelji trenutnih tržišnih cena ili cena 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 vreme javne nabavke – sa različitim količinama, kapacitetima raspoloživim na tržištu i tehničkim razvojem. Stoga, teško je izmeriti rezultate procesa javnih nabavki u odnosu na date cifre. Shodno tome, revizija se može usredsrediti na to da li je postupak koji je primenjen postigao vrednost za određeni novac. Po pravilu, takav postupak je jedino valjan ukoliko je taj postupak u isto vreme štitio konkurenciju, transparentnost i jednak tretman.

Glavne faze u postupku javne nabavke i njihova ključna pitanja

1. Definisane potreba

Definicija potreba bi obično trebalo da se zasniva 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 sledeće:

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

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

Da bi izvršio tu procenu, 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 vrednosti, alternative za predviđena rešenja;
- upoređuju ekonomski aspekti ovih alternativa iz perspektive vrednosti za novac,¹ ukoliko je takva procena 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 procena da li je javna nabavka opravdana i uspešna.

Studije slučaja

1) Jedno ministarstvo je nabavilo 250 kompjutera radi zamene postojeće opreme koja još nije amortizovana. Rečeno je da je ova kupovina neophodna jer novi softver koji treba da bude u upotrebi, očigledno, zahteva 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 obezbedili osoblje i opremu. Ministarstvo je kupilo nove mašine za jedan od tih centara, uključujući valjak za 50.000 evra. Tražeći alternative za ovu kupovinu, revizor je proveravao i saznao koliko je ukupno valjaka već u funkciji i radi u punom kapacitetom. 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 premestiti umesto da se kupuje novi za taj centar.

Spisak pitanja za proveru za revizora

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

2. Dodela ugovora

Glavne osobine dodele ugovora su sledeće:

- 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 ukorenjen u budžetskom zakonu, režim u EU međutim ne treba samo da šteti javni novac, već i da gradi evropsko zajedničko tržište. Tri osnovna principa proizilaze iz baš ove prirode i pratećeg zakonodavstva: **konkurencija, zabrana diskriminacije/jednak tretman i transparentnost.**

Revizoru se savetuje da najpre proveri 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 zahteva doprinosi na kraju jednakom tretmanu ponuđača.

Pre nego što naručilac objavi svoju nameru o dodeli ugovora, potrebno je dosta toga pripremiti. Priprema je i dalje interni proces, koji se zasniva na gorepomenutim principima i na nekoliko detaljnih odredaba, pružajući osnovu za celokupan postupak dodele ugovora i ugovaranje koje sledi. Revizor često proučava ovu pripremnu fazu. Sledećim aspektima treba dati posebnu pažnju:

- opis učinka;
- obračun vrednosti ugovora;
- tenderska dokumentacija;
- kriterijumi dodele ugovora;
- postupak dodele ugovora;
- obaveštavanje;
- ocena ponuda.

a. Opis učinka

Opis učinka je suština postupka javne nabavke. Ovde organ javne vlasti opisuje svoje potrebe i zahteve (specifikacije) koje ponude moraju da ispune. Opis mora biti formulisan na nedvosmislen i sveobuhvatan način kako bi ga svi ponuđači jednako razumeli 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 sme da diskriminiše bilo koji proizvod. Ovaj zahtev 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 osetljivo, jer neopravdani tehnički zahtevi mogu da dovedu do prepreka konkurenciji i preferencijalnog tretmana jednog dobavljača u odnosu na druge a da se te posledice ne mogu lako primetiti.

Od trenutka obaveštavanja, opis učinka mora zapravo ostati nepromenjen, i postaće deo ugovora koji se zaključuje. Samo se u pregovaračkim postupcima i partnerstvima za inovacije tenderi mogu prilagođavati, pod uslovom da karakter traženog učinka ostane nepromenjen.

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

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. Velika većina ponuda nije ispunila ove zahteve, jer naručilac nije propisno objasnio obavezan karakter specifikacija pošto to nije imalo nikakvog uticaja na funkcionalnost stolica.

2) U specifikacijama za kompjutere traženo je belo 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 procenjuje preostale ponude ili ukoliko počne postupak iznova sa izmenjenim specifikacijama, postupaće ipak protivno zakonskim odredbama i/ili principu ekonomičnosti.

Pored zakonskih pitanja, revizijom može da se proverava da li je naručilac razmatrao sledeće aspekte učinka, koji bi mogli da unaprede 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 neuspelih ponuđača (ali novi pozivi za podnošenje ponuda bi morali da se objave na vreme);

- dodela ugovora po partijama kako bi se omogućilo malim i specijalizovanim firmama da podnose ponude, čime se povećava konkurencija.

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

Spisak pitanja za proveru za revizora

- Da li je opis učinka jasan, nedvosmislen i sveobuhvatan, i da li daje preciznu definiciju karakteristika robe koja se isporučuje i tako omogućuje **svima koji su zainteresovani** da to razumeju na isti način?
- Jesu li tehnički zahtevi dovoljno striktni da garantuju željeni učinka a da nisu neptrebno rigidni i tako nose rizik od isključivanja inače povoljnih ponuda koje nisu ispunile te zahteve?
- Da li su bilo koja neopravdana upućivanja na određenu marku ili izvor, ili određeni proces, robnu marku, patent, tip ili određeno poreklo proizvodnje isključeni iz tehničkih specifikacija, čime je organ javne vlasti sprečen da favorzuje ili eliminiše određena preduzeća ili proizvode?

b. *Obračun vrednosti ugovora*

Organi javne vlasti često imaju običaj da obračunavaju procenjenu vrednost 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 procenjene vrednosti da se uzme u obzir ukupan iznos, uključujući bilo koju opciju (na primer, moguću dodatnu robu ili usluge) ili obnavljanje, i da taj organ javne vlasti ne sme da raskine ugovor da bi bio ispod tog praga.

Studija slučaja

Revizor sumnja da je ukupan iznos potreban za javnu nabavku neopravdano podeljen. Da bi potvrdio tu sumnju, on treba da istraži izvan datih dokumenata vezanih za dodelu 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 potvrđivanju definicije potreba. Odgovarajući pristup takođe može biti da se procene ukupne potrebe određene institucije i da se one uporede sa određenom nabavkom kako bi se potvrdila konzistentnost.

Spisak pitanja za proveru 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 podeljen iz valjanih razloga a ne samo da bi ostao ispod praga EU?
- Da li je procena zasnovana na realnim i ažuriranim cenama?

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

c. *Tenderska dokumentacija*

Pored opisa učinka, tenderska dokumentacija pruža sve relevantne uslove za konkurenciju. Njome se ponuđači obaveštavaju 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 zahteva. Organ javne vlasti ima određeno diskreciono pravo u pogledu dokumenata koje traži i sertifikata koje traži, pod uslovom da je ovo diskreciono pravo opravdano predmetom ugovora. Pored toga, organ javne vlasti treba da bude svestan da nepotrebno strogi uslovi ograničavaju konkurenciju i umanjuju vrednost za dati novac. Takođe treba imati na umu da je obaveza da se poštuju utvrđena pravila, što se odnosi i na sam organ javne vlasti.

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

Jedna mera u cilju povećanja šansi povoljnih ponuda je da se dozvole ponude sa varijantama u postupcima gde organ javne vlasti nije usmeren na određeno tehničko rešenje.

Spisak pitanja za proveru za revizora

- Da li su ponuđači u potpunosti razumeli, bez bilo kakve dvosmislenosti, koja dokumenta 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 rešava zahteve 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. *Dodela ugovora*

Ekonomski najpovoljnija ponuda mora da se utvrdi na osnovu objektivnih kriterijuma. Pored toga, svaki kriterijum mora da se ponderiše u odnosu na sve druge kriterijume tako da se da indikacija relativne važnosti. Naručilac je u obavezi da definiše ove kriterijume i pondere, koji se objavljuju ili u obaveštenju ili, što je često slučaj, u tenderskoj dokumentaciji. Jasni, objektivni i dopustivi kriterijumi su ključni za nepristrasnu i transparentnu dodelu ugovora, čime se smanjuje okvir za proizvoljne i koruptivne odluke. Svi kriterijumi koji su u razumnoj meri povezani sa predmetom ugovora zakonski su dozvoljeni. Po pravilu, ovo ne važi za kriterijume povezane sa adekvatnošću ponuđača, što, posledično, ne sme da se uopšteno razmatra kao dopustiv kriterijumi dodele ugovora. Videti Informativni dokument SIGMA 8, *Setting the Award Criteria [Određivanje kriterijuma dodele ugovora]*, za više informacija.

Studija slučaja

Relativna važnost kriterijuma dodele ugovora za ugovor o nabavci, kako je utvrđeno tenderskom dokumentacijom, sledeća je: 50% cena, 25% iskustvo kompanije i 25% finansijsko stanje. Iskustvo i finansijsko stanje po pravilu nisu kriterijumi za dodelu ugovora već se odnose na kvalifikovanost ponuđača.

Revizor takođe može odabrati da proveri da su kriterijumi napravljeni da povećaju verovatnoću postizanja vrednosti za novac, ne uopšteno, već u odnosu na određeni ugovor. U tom cilju, različiti ciljevi kriterijuma, ponderisanja i metoda bodovanja uključuju sledeće:

- Kriterijumi
 - eksplicitno prikazuju željeni učinak;
 - povezani sa ekonomskim aspektima;
 - transparentni i lako razumljivi ponuđačima.
- Ponderisanje
 - odgovara relativnoj važnosti određenog aspekta za organ javne vlasti;
 - uključuje cenovne elemente.
- Metod bodovanja
 - može se sprovesti;
 - ispravan i fer;
 - izbalansiran, omogućuje jednaku raspodelu tačaka procene.

Studija slučaja

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

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

Adekvatan odnos između definicije potreba, opisa učinka i kriterijumi dodele ugovora ključan je za postizanje vrednosti za novac. Specifikacije koje se legitimno traže za određeni zadatak moraju biti podvučene u smislu minimalnih zahteva opisa učinka i shodno tome moraju se oslikati u kriterijumi ma za dodelu ugovora i njihovom ponderisanju.

Spisak pitanja za proveru za revizora

- Da li je organ javne vlasti jasno definisao kriterijume dodele ugovora?
- U slučaju da je cilj kriterijuma dodele ugovora ekonomski najpovoljnija ponuda, a podkriterijumi (a) različiti od onih definisanih za kvalifikaciju ponuđača; i (b) povezani sa predmetom ugovora, gde se adekvatno oslikava glavni fokus i važnost elemenata učinka?
- Da li je ponderisanje koherentno, ubedljivo i koncizno i ostavlja malo prostora za proizvoljnu procenu?
- Da li su kriterijumi i podkriterijumi odgovarajući za odabir ponude koja nudi najbolju vrednost za novac? Da li uzimaju u obzir cenu na razuman način?

e. Postupak dodele ugovora

Odabir postupka dodele ugovora ima posledice 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 retko proveravaju. Značajne posledice ove prakse su ograničena konkurencija i pregovori o učinku i ceni, što

otežava organu javne vlasti da garantuje jednak tretman i transparentnost. Organi javne vlasti su često dodeljivali 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 proveravanjem evidencije faktura i zahtevanjem uvida u odgovarajuću dokumentaciju o dodeli ugovora.

Svako ograničenje ponuđača može da implicira:

- isključenje potencijalno povoljnih ponuda;
- povećani rizik od neprimerenog uticaja procene;
- omogućavanje neovlašćene saradnje između ponuđača.

Spisak pitanja za proveru za revizora

Imajući gorenavedeno u vidu, revizori bi često pitali:

- Da li je organ javne vlasti doneo dokumentovanu i utemeljenu odluku prilikom izbora postupka javne nabavke?
- Da li se organ javne vlasti opredelio za postupak koji nudi najotvoreniju konkurenciju s obzirom na okolnosti?
- Kada su primenjivane 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. Obaveštavanje

Obaveštavanje o nameri da se dodeli ugovor i objavljivanje pravila postupka ključni su za fer i otvoreno nadmetanje. Direktive uključuju niz propisa koji se odnose na formu obaveštenja i vremenski okvir za postupak. Ovim propisima su utvrđeni uslovi za obezbeđivanje stvarne konkurencije, adekvatnog vremena za pripremu ozbiljnih ponuda, jednak tretman i transparentnost. Sud pravde Evropske unije stoga smatra da bi njihovo kršenje imalo ozbiljne posledice za legitimnost postupka. Važno je da revizor proceni relevantne odluke koje su donete u tom pogledu.

g. Ocena ponuda

Postupci dodele ugovora se tipično odvijaju u odvojenim koracima:

- formalni pregled ponuda
- ocena adekvatnosti ponuđača
- potvrda razloga izuzeća za ponude
- procena ponuda.

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

Pre nego što dođe do ocene ponuđača, treba obaviti **formalnu potvrdu** usaglašenosti kandidata sa osnovnim zahtevima, kao što su poštovanje rokova i dostavljanje informacija.

Spisak pitanja za proveru za revizora

- Da li je naručilac samo ocenjivao 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 oceni adekvatnosti ponuđača prema uslovima ustanovljenim u tenderskoj dokumentaciji, principi jednakog tretmana i transparentnosti se moraju sagladati.

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

Spisak pitanja za proveru za revizora

- Da li je kvalitativna ocena kandidata nezavisna i da li se ona desila pre procene ponuda?
- Da li je proces odabira kandidata dokumentovan, uključujući razloge za njihov odabir ili odbijanje?
- Da li je naručilac procenio adekvatnost ponuđača isključivo na osnovu zahteva i prethodno objavljene ocene 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 kriterijume koji su relevantni u svakoj fazi da ostanu odvojeni. Organi javne vlasti često zanemaruju važan element ovog procesa.

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

Za ocenu, organ javne vlasti može najpre da isključi ponude koje se ne mogu prihvatiti iz različitih razloga, kao što su neispunjavanje uslova ispunjenja. U slučaju neuobičajeno niskih cena, ponuđaču se mora dati šansa da objasni procene troškova pre nego što bude isključen.

Spisak pitanja za proveru za revizora

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

Konačna ocena i dodela ugovora moraju biti vidljivo objektivni i transparentni i zasnovani isključivo na svim objavljenim kriterijumima. Dozvoljene varijante koje ispunjavaju uslove moraju se oceniti na isti način kao i druge ponude.

Odluka o dodeli ugovora se zasniva na rezultatu ocene ponuda.

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

Spisak pitanja za proveru za revizora

- Da li je proces ocene dokumentovan?
- Da li je naručilac ocenjavao samo ponude koje su propisno prihvaćene u prethodna tri koraka?
- Da li je naručilac ocenjavao i rangirao ponude u odnosu na sve kriterijume, 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 regulišu javne nabavke ograničene su primene. U ovoj fazi, revizija se može usredsrediti na to da li je ugovor propisno potpisan, pri čemu štiti prava organa javne vlasti. U ovom kontekstu, revizor može da proverava kako organ javne vlasti rukovodi obavezama plaćanja ili pitanjima garancije, manjkavosti ugovora ili šteta. Ova ocena takođe pokriva aspekte usaglašenosti, i čak finansijska revizi 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 izmene radova, robe ili usluga, koje mogu da uključuju dodatne zahteve, treba dodeliti u novom postupku javne nabavke.

Izmene (ili dopune) mogu da nastanu usled nekoliko okolnosti, kao što su:

- neočekivani tehnički razlozi, kao što su geološka iznenađenja ili novi zakonski zahtevi;
- predlozi za zamenu tehničkih rešenja ili materijala;
- dodatne potrebe, kada organ javne vlasti kupuje više nego što je dodeljeno.

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

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

Ostali subjekti revizije (pored pojedinačnih ugovora)

Iako se ovaj Informativni dokument fokusira na pojedinačne postupka javnih nabavki koje vode ka sklapanju pojedinačnog ugovora, revizija takođe 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 provereava tri aspekta:

- Je li ugovor dodeljen u skladu sa goreopisanim pravilima?
- Da li je organ javne vlasti imao pravo da koristi ugovor?
- Da li je ugovor u okviru sporazuma?

Koncesije za radove i usluge pokrivene su Direktivom o koncesijama⁴. Direktiva o koncesijama ne navodi određenu proceduru koja se mora primeniti za dodelu koncesija. Njome se, međutim, zahteva da postupak dodele ugovora bude u skladu sa nekim opštim principima i proceduralnim zaštitnim merama. Države članice mogu slobodno da odrede određeni postupak ili postupke, koji se mogu primeniti za dodelu ugovora o koncesiji koji podleže usaglašenosti sa opštim principima i proceduralnim zaštitnim merama. Pitanja revizije

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 dodeli ugovora o koncesijama, 26. februar 2014. godine.

uključuju ispravan izbor koncesija u poređenju sa rešenjem ugovora o javnoj nabavci i ocenom usaglašenosti postupka koji se primenjuje u odnosu na zakonodavstvo države članice i pravila kojima se primenjuje Direktiva o koncesijama. Pitanja dugoročnog upravljanja ugovorom takođe mogu da budu problematična, naročito jer se koncesije obično dodeljuju 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 rešenjem ugovora o javnoj nabavci, i ukoliko se uzmu u obzir finansijski aranžmani, predstavlja najpovoljnije rešenje za naručioca. Radi poređenja ova dva rešenja, revizor može ocenjivati, konsultovanjem dokumenata organa javne vlasti, da i su razmoteni svi elementi troškova, naročito onih koji stupaju na snagu samo dugoročno i oni koji su povezani sa rizikom, i ocena 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 izveštaju revizor često naglašava ovo kao značajan nedostatak. U pogledu usaglašenosti, režim javnih nabavki je primenljiv 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 ocenjuje usaglašenost u odnosu na određeni zakon ili propise koji se primenjuju u državi članici na dodelu 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 [Merenje 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 kriterijuma za dodelu ugovora]*, Informativni dokument br. 8, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Tender Evaluation and Contract Award [Ocena ponuda i dodela 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