



## Javne nabavke

# Upravljanje ugovorima

### SADŽAJ

- [Proces upravljanja ugovorom](#)
- [Upravljanje ugovorom u praksi](#)
- [Analize uspešnosti nakon izvršenja ugovora i stalno napredovanje](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovodilac programa SIGMA

## Uvod

Kada naručilac zaključuje ugovor sa privrednim subjektom, takav aranžman se ne može samo prepustiti da ide svojim tokom, već se njime mora upravljati kako bi se omogućilo da i naručilac i privredni subjekt ispune svoje ugovorne obaveze. Ugovori su često složeni, mogu da uključuju veliki broj aktera, mogu da traju duže vreme i mogu da troše mnoge resurse. Zbog toga je važno da se njima na pravi način upravlja.

Ako neki privredni subjekt uvidi da naručilac ne prati napredak tj. ne vrši monitoring, on može da postane nemaran i da isporuka bude ispod prihvatljivog nivoa ili može da izazove varijacije po pitanju potražnje koje nisu predviđene u ugovoru.

## Proces upravljanja ugovorom

Aktivnosti upravljanja ugovorom široko se mogu grupisati u tri oblasti: upravljanje isporukom, upravljanje odnosima i ugovorna administracija.

- **Upravljanje isporukom** obezbeđuje da sve što je poručeno bude isporučeno na zahtevanom nivou kvaliteta i izvršenja kao što je navedeno u ugovoru. Upravljanje isporukom može da obuhvata proveravanje prirode, kvantiteta i kvaliteta sledećeg:
  - nabavljenih dobara – provera isporuke i takođe, po potrebi, za vreme proizvodnje;
  - izvršenih radova – uključujući slaganje sa nacrtima i projektima, kvalitet izrade i materijala;
  - pruženih usluga – uključujući proveravanje toga da li su ispunjeni traženi nivo usluge i vremenski rokovi.
- **Upravljanje odnosima** nastoji da održi odnos između privrednog subjekta i naručioca otvorenim i konstruktivnim, sa ciljem da se tenzije razreše ili stišaju i da se identifikuju potencijalni problemi u ranoj fazi, dok se istovremeno pronalaze i prilike za napredak. Odnosi moraju da budu potpuno profesionalni sve vreme i moraju da uključuju profesionalni pristup upravljanju problemima i rešavanju sporova.
- **Ugovorna administracija** obuhvata zvanično upravljanje ugovorom i sve dozvoljene izmene u dokumentaciji tokom perioda trajanja ugovora. Ova oblast upravljanja ugovorom obezbeđuje da se vodi briga o tome da svakodnevni aspekti ugovori funkcionišu delotvorno i efikasno.

## Upravljanje ugovorom u praksi

**Upravljanje odnosima:** Ugovorni aranžmani stvaraju odnos između naručioca i privrednog subjekta koji neminovno podrazumeva određeni stepen zavisnosti. U ličnom interesu naručioca je da učini da taj odnos funkcionise s obzirom da su troškovi prevremenog raskida ugovora i posledice lošeg izvršenja i neplaniranih promena privrednog subjekta veoma štetne. Tri faktora za uspeh su:

- međusobno poverenje i razumevanje;
- otvorenost i izuzetno dobra komunikacija;
- zajednički pristup upravljanju isporukom.

Ovaj Informativni dokument daje kratak pregled procesa upravljanja ugovorom tokom trajanja glavnog ugovora. Ilustrativan je, a ne konačan; neki procesi možda neće biti potrebni za sve

ugovore, dok drugi, iako važni u nekim situacijama, možda neće biti obuhvaćeni ovde, budući da ono što je relevantno zavisi od prirode ugovora kojim se upravlja.

**Inauguralni ili inicijalni sastanak:** Za svaki važan ugovor, dobra je praksa održavanje inauguralnog sastanka ubrzo nakon što je ugovor zvanično dodeljen. Ovaj sastanak omogućava i onima koji predstavljaju privredni subjekt i onima koji predstavljaju naručioca da se po prvi put sastanu u okviru konteksta dogovorenog ugovora. Moguće je da su se oni sastajali ranije, ali to je bilo tokom perioda kada su strane prolazile kroz postupak javne nabavke. Na ovom sastanku je od suštinske važnosti da obe strane naprave pomak od konkurentne ka kooperativnoj perspektivi – oni će zajedno raditi tokom perioda dok traje ugovor s obzirom da će obe strane želeći da postignu uspešan ishod. Ciljevi sastanaka uključuju:

- razumevanje uloga i odgovornosti svih prisutnih;
- razmatranje plana implementacije i/ili projekta;
- razmatranje pitanja koja utiču na funkcionisanje ugovora;
- razmatranje mehanizama kontrole.

Premda je ovaj sastanak važan za upravljanje odnosima, on ne sme da se pretvori u priliku za izmene specifikacija ili drugih zahteva ili uslova iz ugovora. Kada je to apsolutno neophodno, ovim pitanjima će se baviti u skladu sa prethodno dogovorenim procedurama navedenim u ugovoru koji je sklopljen u tu svrhu i u skladu sa odredbama o izmenama ugovora koje dozvoljava Direktiva o nabavkama u javnom sektoru<sup>1</sup> (videti ispod).

**Tekuće upravljanje ugovorom:** Privredni subjekt će izvršiti ugovor u okviru dogovorenog opsega. Ovo može da uključuje isporuku dobara i materijala ili vršenje usluga ili radova za naručioca. Izuzetno važna funkcija je dozvoljavanje svakoj strani da pokrene pitanja čim ih prepozna da postoje tako da se i druga strana može baviti tim pitanjima ozbiljno i blagovremeno. Tekuće upravljanje ugovorom obuhvata administraciju niza aktivnosti, uključujući sledeće:

- kontrolu promena
- monitoring troškova i dažbina
- postupke naručivanja
- postupke prijema i prihvatanja
- postupke isplate
- budžetske postupke
- upravljanje resursima i planiranje
- operativno izveštavanje i izveštavanje menadžmenta
- upravljanje imovinom
- sastanke o napredovanju.

Naručiocima se savetuje da imaju uspostavljene standardne procedure za gorenavedene aktivnosti i da traže savet od drugih nadležnih organa u slučaju velikih ili složenih ugovora za koje standardne procedure mogu biti nedovoljne ili neadekvatne.

**Evidencija pitanja:** evidencija pitanja je koristan mehanizam za beleženje i rešavanje pitanja koja se javljaju tokom realizacije ugovora. Ona beleži pitanja kako se javljaju zajedno sa akcijama preduzetim kao pokušaj njihovog rešavanja. Procedura za rešavanje sporova mora biti predviđena u ugovoru za pitanja koja se ne mogu rešiti na ovaj način.

<sup>1</sup> Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ, 26. februara 2014.

**Evalucionni sastanci:** Evalucionni sastanci između ugovornih strana su još jedno praktično sredstvo održavanja kontrole ugovora, posebno kada je ugovor složen ili traje nekoliko godina. Učestalost i obuhvatnost evalucionih sastanaka, ukoliko postoje, zavisice od prirode ugovora. Evalucionni sastanci su korisno sredstvo komunikacije između strana ugovora tokom njegovog izvršenja, a njihovo neodržavanje može da rezultira negativnim posledicama. Ovi sastanci moraju da budu dobro pripremljeni, da se drže fokusa i da ne oduzimaju previše vremena.

Evalucionni sastanci služe kao forum za ugovorne strane, a ne za druge korisnike ili zainteresovane strane. U nekim slučajevima, kao što su veliki projekti infrastrukture, možda treba konsultovati ili obavestiti druge korisnike ili zainteresovane strane o tekućoj realizaciji projekta. Taj proces je odvojen od evalucionih sastanaka.

**Kontrole izvršenja ugovora:** Kontrola je od ključne važnosti, ali je nemoguća bez merenja. Stoga je suštinski najvažnije merenje izvršenja ugovora. Kontrole moraju da budu:

- u velikoj meri relevantne za suštinu ugovora;
- shvaćene i prihvaćene od strane privrednog subjekta i naručioca;
- merljive;
- intenzivne u svom delovanju;
- pouzdane za obezbeđivanje više vrednosti nego troškova;
- u stanju da odražavaju blage („soft”) i stroge („hard”) mere;
- bogate izvorima korisnih informacija.

Blagovremeno izveštavanje na visokom nivou i/ili na nivou rezimiranja je mnogo efikasnije nego tačne zakasnele informacije. Veoma je važno da informacija koja se dobija bude korisna, ili sama po sebi ili zato što se može obraditi kako bi proizvela znanje na osnovu kojeg treba bazirati odluke i aktivnosti. Službenicima za javne nabavke se savetuje da imaju mali broj delotvornih, kontrola pre nego veliki broj kontrola koje se sprovode samo zato što je moguće dobiti informacije ili izvestiti o njima.

Kontrole izvršenja ugovora treba da se razmotre i osmisle u ranoj fazi postupka nabavke, kada se utvrđuju potrebe i odlučuje o ishodima ugovora pre nego što je sklopljen. Videti SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama 21, *Merenje uspešnosti za dodatna razmatranja* i primere.

**Ugovori o nivou usluge:** Ugovori o nivou usluge su odličan način da se obezbedi kontrola ugovora. Kada se jasno navedu zahtevani i dogovoreni kvalitet i zahtevi u pogledu isporuke usluga, i naručilac i privredni subjekt znaju i razumeju koje ciljeve treba ispuniti u pogledu realizacije usluga i podrške. Slični pristupi se mogu primeniti na performanse opreme ili objekata, kada se zahtevi mogu izraziti, na primer, u pogledu kapaciteta za preradu, dostupnosti, prosečnog vremenskog raspona između tehničkih problema ili potrošnje energije. Detaljni ugovor treba da bude sklopljen o zahtevanim nivoima usluge i stoga o očekivanom izvršenju i kvalitetu usluga koje treba pružiti kao i o posledicama lošeg izvršenja i realizacije. Ovi zahtevi su sastavni deo ugovora (često u rasporedima) i unose se u kontrole merenja uspešnosti realizacije. Kao i kod kontrola izvršenja, ovi nivoi usluga treba da budu utvrđeni u ranoj fazi postupka javne nabavke, kada se ispituju različite alternative i njihovi troškovi i koristi, i kada se donosi odluka o tome šta će se zahtevati od ponuđača i, konačno, od izvođača koji će biti angažovan.

**Rizik i upravljanje rizikom:** Rizik se može definisati kao neizvesnost ishoda, bez obzira da li je u pitanju pozitivna prilika ili negativna pretnja. U oblasti upravljanja ugovorom, termin „upravljanje rizikom” uključuje sve aktivnosti potrebne za identifikaciju i kontrolu rizika koji mogu da utiču na ispunjavanje ugovora.

Mnogi rizici koji su obuhvaćeni upravljanjem ugovorom odnose se na privredni subjekt koji nije u stanju da uopšte izvrši ugovor ili ne može da ga izvrši na zadovoljavajućem nivou kvaliteta.

Ovi rizici mogu da uključuju:

- nedostatak kapaciteta privrednog subjekta;
- preraspoređivanje ključnog osoblja privrednog subjekta negde drugde, što ugrožava kvalitet radova koje treba izvršiti ili usluga koje treba pružiti;
- pomeranje poslovnog fokusa privrednog subjekta na druge oblasti nakon dodele ugovora, što smanjuje dodatnu vrednost za naručioca u aranžmanu ili utiče na blagovremenost isporuke dobara ili radova;
- pogoršavanje finansijskog kapaciteta privrednog subjekta nakon dodele ugovora, što potencijalno ugrožava njegovu sposobnost da održi ispunjavanje dogovorenih zahteva u pogledu kvaliteta nabavljenih dobara ili nivoa usluga;
- potražnja za dobrima ili uslugama koja je mnogo veća od očekivane, a privredni subjekt nije sposoban da se sa tim izbori;
- potražnja za uslugama koja je isuviše niska, što znači da se gubi ekonomija obima i da su operativni troškovi nesrazmerno visoki;
- premeštanje ili preseljenje osoblja naručioca koji poznaju ugovor, što loše utiče na odnos;
- faktori van domašaja kontrole privrednog subjekta koji ometaju isporuku dobara ili usluga, na primer prostorije kojima se ne može pristupiti zbog prirodne katastrofe;
- nesposobnost naručioca da ispuni svoje obaveze na osnovu ugovora.

Uočene ili očekivane rizike treba identifikovati unapred prilikom pripremanja javne nabavke, a oni se mogu pomenuti i u ugovornoj dokumentaciji, sa jasnom i adekvatnom raspodelom odgovornosti i odgovarajućim priznavanjem i razumevanjem posledica.

Jedan faktor koji može da pomogne službenicima za javne nabavke u problematičnom slučaju je odnos koji imaju sa privrednim subjektom. Kada je taj odnos dobar, otvoren, fer i pošten, može se dobiti rano upozorenje o realizaciji uočenog rizika kroz uobičajene radne odnose i mehanizme kontrole. Kada je taj odnos loš, privredni subjekt može da pokuša da prikrije problem, što se onda svakako materijalizuje kao još veći rizik.

**Izmene:** Uslovi ugovora treba da obuhvataju mehanizme za suočavanje sa dozvoljenim izmenama tokom trajanja ugovora. Klauzule o fluktuaciji valute i indeksaciji cena su česti primeri gde se potreba za izmenom može predvideti i ubaciti među uslove ugovora.

Naručioci moraju da budu veoma oprezni kada razmatraju mogućnost izmene dogovorenog ugovora, naročito mimo prethodno dogovorenog i transparentnog mehanizma za izmene ugovornog troška. Postoji značajna opasnost da izmena ugovora može da dovede do dodele novog ugovora, osim ukoliko se primenjuje jedan od ograničenog broja izuzetaka. Ako je u pitanju bitna izmena ugovora i vodi do dodele novog ugovora, onda ova nova dodela mora da bude u skladu sa Direktivom o nabavkama u javnom sektoru. Nepoštovanje odredaba Direktive o nabavkama u javnom sektoru, Direktive o nabavkama u komunalnim delatnostima<sup>2</sup> ili Direktive o koncesijama<sup>3</sup> kada izmene dovode do dodele novog ugovora može se smatrati nelegalnom direktnom dodelom. Za više informacija o izmenama ugovora, videti SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama 38, *Izmene ugovora*.

<sup>2</sup> Direktiva 2014/25/EU o javnim nabavkama subjekata koji posluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ od 26. februara 2014.

<sup>3</sup> Direktiva 2014/23/EU o dodeli ugovora o koncesijama od 26. februara 2014.

To je u samoj prirodi nekih, standardnih ugovora u širokoj upotrebi naročito za radove, koji imaju jasne i sveobuhvatne odredbe, koje dozvoljavaju naručiocu da menja prirodu, količine i kvalitet predmeta ugovora. Iz perspektive upravljanja ugovorom, prednost je biti u mogućnosti da se reaguje na promene okolnosti kako se one javljaju tokom izvršenja ugovora, na jedan transparentan, blagovremen i efikasan način. To je dobar razlog za korišćenje ovog tipa ugovora, ali je važno da je naručilac temeljno pripremio opseg ugovora i razradio jedan dobro osmišljen, detaljan i postojan nacrt, tako da su potencijalne varijacije svedene na minimum. Ako ovo nije moguće, onda treba primeniti drugačiju strategiju za javne nabavke i ugovaranje. Propust da se ovo uradi, može ne samo da dovede do proceduralnih i pravnih problema – gore pomenutih- već takođe može dovesti u pitanje integritet strana i sam postupak javne nabavke.

**Plaćanje:** Isplata privrednim subjektima je kontrola sama po sebi, ali moć koju naručioci imaju u ovoj fazi procesa javne nabavke ne sme da se koristi za neopravdano kašnjenje ili odugovlačenje isplate privrednim subjektima koji su završili posao. Takvi postupci bi naneli štetu odnosu između privrednog subjekta i naručioca. Gledano iz perspektive naručioca, proces isplate ima tri faze:

- 1) prijem zahteva za plaćanje;
- 2) usklađivanje i ovlašćenja;
- 3) transfer sredstava.

Ako opcija direktne isplate podugovaračima postoji u nacionalnim propisima države članice, naručioci moraju da uzmu u obzir ovu opciju tokom procesa isplate.

**Usklađivanje** uključuje potvrdu da isplata odgovara narudžbini i uslovima ugovora i da su dobra, radovi i usluge zaista isporučeni – o čemu svedoče kontrole izvršenja ugovora.

**Zatvaranje:** Cilj faze zatvaranja jeste da obezbedi da je naručilac zadovoljan isporukom dobara, radova, materijala i usluga koje je naručio. Zatvaranje je često vezano za postugovornu evaluaciju i za konstantno poboljšavanje celokupnog postupka javne nabavke. Ono može da uključuje i osobe osobu koja je vodila nabavku i osobu koja je upravljala ugovorom kao i nezavisne evaluatore. Ova faza daje priliku da se utvrdi koliko su timovi naručioca zaduženi za ugovor i nabavku dobro uradili posao na projektu kao i da se razmotri koje su lekcije naučene za ubuduće.

Ugovor se ne mora nužno smatrati zaključenim onda kada se konkretni fizički poslovi obave ili kada se isporuče dobra. Pravi kraj ugovora je završetak perioda garancije, retencije ili perioda odgovornosti za nedostatke. Međutim, ima nekoliko faza koje treba preći pre nego što se do te tačke stigne. Sve ove faze neće biti neophodne za svako vršenje nabavke, a naručioci moraju da odaberu proces koji odgovara specifičnim uslovima ugovora.

Zaključne faze koje vode do zatvaranja celog procesa mogu da obuhvataju, na primer:

- Zajedničku inspekciju izvršenog zahteva.
- **Listu nedostataka:** Tokom inspekcije, grupa će izraditi „listu nedostataka”. Nedostaci su manji nedostaci koji nemaju veliki uticaj na funkcionalnost izvršenog zahteva ili isporučene usluge. Lista nedostataka se daje privrednom subjektu, a dogovaraju se realni datumi za ispravljanje nedostataka. Primeri stavki sa liste nedostataka su sledeći:
  - greške u kucanju ili štamparske greške u dokumentaciji koju su dostavili privredni subjekti;
  - prozori na zgradi koji se ne zatvaraju;
  - spisak stavki za poboljšanje dobijen od učesnika programa obuke pilota;
  - softverski ekrani koji se ne čiste na pravi način i ne pokazuju nove podatke.

- **Konačna dokumentacija završena i sačuvana:** Za svaku javnu nabavku, a naročito za ugovore o nabavci radova, od suštinske je važnosti da se kompletna dokumentacija i evidencija sačuvaju o svim dijagramima, specifikacijama, listama, datotekama sa podacima, crtežima i dokumentacijom koja opisuje sve zahteve u izvornom ugovoru i sve dogovorene promene, kao i karakteristike onoga što je zapravo isporučeno, na primer dokumentacija i prikazi „izvedenog stanja” za ugovore o javnim nabavkama radova. Dva su razloga za ovaj zahtev: (1) privredni subjekt mora da bude sposoban da izvrši sve radnje koje su neophodne na osnovu perioda garancije, retencije ili perioda odgovornosti za nedostatke; i (2) naručilac mora da poseduje kompletan set informacija o detaljnom nacrtu i specifikacijama kako bi obezbedio da se radovi pravilno održavaju, a ako se neke izmene kasnije zahtevaju, potpune informacije su dostupne na osnovu kojih će se bazirati izmenjeni nacrt. U nekim sektorima, mogu da postoje i zakonski uslovi da se čuva detaljna evidencija sve vreme životnog veka postrojenja sve do konačnog stavljanja van pogona.
- **Obavljeno puštanje u rad i testiranje:** Kada je to neophodno, puštanje u rad i testiranje treba da čine sastavni deo procesa prenosa vlasništva na naručioca radova (za zgrade ili mostove), opremu (vozila, računarski sistem ili fotokopir), ili usluga (usluga vezana za vozila ili vazduhoplove). Cilj ovog procesa je eliminacija inicijalnih problema u izvršenju ovog zahteva tako da je on spreman da služi nameni za koju je prvobitno određen i specifikovan. Za složene projekte, ponekad će biti pozvan nezavisan inženjer za puštanje u rad zajedno sa predstavnicima obe ugovorne strane.
- **Primopredaja/prihvatanje od strane naručioca:** Ovo je formalna procedura za prihvatanje ispunjenog zahteva koji je ispunio privredni subjekt, a dokumentacija treba da obuhvata sve podatke o testiranju i puštanju u pogon, priručnike za rukovanje i održavanje, kao i crteže.
- **Garantni rok, period retencije ili period odgovornosti za nedostatke:** Ovi termini i uslovi ugovora obuhvataće odredbu o garantnom roku, periodu retencije ili periodu odgovornosti za nedostatke. Ovaj period će se razlikovati u zavisnosti od toga o kakvom se zahtevu radi i od specifikacija koje je dao naručilac. Međutim, on će uključivati zamenu neispravnih delova ili korektivne mere, kao što je navedeno u ugovornom dokumentu.
- **Izdavanje završne potvrde:** Kada je to potrebno, može se izdati i završni sertifikat tj. potvrda koja potvrđuje da je projekat konačno završen.
- **Završni računi dogovoreni i izvršene isplate:** Kada se na kraju izda završna potvrda, ne treba da bude više neizvršenih isplata, a službenik za javne nabavke treba da proveri i potvrdi da su završni računi odobreni i da su sve isplate izvršene. Naručilac će možda želeti da proveri da je li privredni subjekt izvršio isplate podgovaračima.
- Oslobađanje svih garancija za dobro izvršenje posla, retencionih svota i drugih sredstava obezbeđenja.
- Zvaničan kraj ugovora.

**Napomena:** Neke odredbe ugovora, kao što su sporazumi o poverljivosti, mogu da nastave da važe i nakon formalnog isteka ugovora.

## Analize uspešnosti nakon izvršenja ugovora i stalno napredovanje

Analiza uspešnosti izvršenja ugovora je poređenje dobara, radova, materijala i usluga u odnosu na navedene, određene i dogovorene kriterijume. Kao što je već istaknuto, merenje je veoma važan deo procesa ugovaranja, ali se ipak ponekad zaboravlja onog momenta kada se ugovor okonča, a naručioci pređu na neki drugi projekat. Kada je u pitanju nabavka velikog obima, post-ugovorne analize uspeha su uvek koristan instrument.

Kontinuirano poboljšanje uključuje posmatranje kupljenih dobara, radova, materijala i usluga i identifikovanje oblasti za poboljšanje koje mogu poslužiti za buduće nabavke. Cilj analize uspešnosti posle ugovora jeste ocenjivanje da li je javna nabavka donela one koristi zbog kojih je prvobitno osmišljena. To je takođe prilika da se evidentiraju lekcije koje su naučene, da se iskoriste najbolje prakse, kao i da se evidentiraju učinak i uspešnost privrednog subjekta i celog tima za upravljanje projektom za ubuduće, kada se budu preduzimali slični projekti.



## Dodatne informacije

### Publikacije

SIGMA (2015), *Public Procurement Training Manual [Priručnik iz oblasti javnih nabavki]* – Modul G, OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

### Informativni dokumenti o javnim nabavkama

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

SIGMA (2016), *Performance Measurement [Merenje uspešnosti]* , Brief 21, OECD Publishing, Paris