



## Јавни набавки

# Следење на јавните набавки

### СОДРЖИНА

- [Дефиниција на поимот „следење“](#)
- [Барања на ЕУ во врска со следењето](#)
- [Улога на следењето](#)
- [Видови на следење](#)
- [Извори на информации што се користат при следењето](#)
- [Институции кои се вклучени во процесот на следење](#)
- [Методологии за следење](#)
- [Дополнителни информации](#)

Одобрено за објавување од Карен Хил, раководител на програмата СИГМА

Договорите за јавни набавки претставуваат голем дел од бруто домашниот производ (БДП) и буџетот за јавни расходи на секоја земја. Во согласност со *Годишната анализа за спроведување на јавните набавки од 2013 година* на Европската комисија, јавните набавки во Европската унија (ЕУ) во 2011 година изнесуваа 19% од БДП. Само оваа бројка претставува доволна причина за следење на успешноста на системите за јавни набавки.

### Дефиниција на поимот „следење“

Во Оксфордскиот речник за англиски јазик (ОРА), глаголот „следи“ се дефинира како „следење и проверка на напредокот или на квалитетот на (нешто) во одреден временски период; спроведување на систематска анализа“. Според ОРА, „следење/мониторинг“ потекнува од латинскиот збор „*monit*“, што значи „предупредено“. Според друга дефиниција, „следењето“ претставува „повремена (редовна или нередовна) низа набљудувања во определен временски период, кои се извршуваат за да се покаже степенот на усогласеност со формулираниот стандард или степенот на отстапување од очекуваната норма“<sup>1</sup>. Следењето е значајна практика само ако е однапред дефинирана посакуваната состојба од аспект на краткорочните или долгорочните цели. Улогата на следењето е да се оцени дали овие цели се исполнуваат.

Според ОРА, следењето треба да се разликува од „надзорот, којшто претставува проценување кое се повторува со употреба на стандардна методологија што се спроведува за да се обезбеди низа набљудувања во одреден временски период.“ Надзорот може да даде вредни информации, но со него не може да се утврди дали се исполнети целите или стандардите. Од друга страна, информациите кои се добиваат од надзорот може да се користат за да се добијат информирани ставови во врска со постојната ситуација.

За целите на ова резиме, „следењето на јавните набавки“ е секое систематско набљудување на системот за јавни набавки што се спроведува на кохерентен начин за да се процени како функционира системот и како се развива со текот на времето, но и за да се утврди дали е постигната посакуваната (предвидената) состојба од страна на креаторите на политики<sup>2</sup>.

Треба да се направи разлика меѓу концептот на **следење** (како што е дефинирано погоре) и применетите методи и постапки за да се откријат и коригираат повредите на правилата за јавни набавки (ревизија, инспекција, проверка на усогласеноста). Иако откривањето и спречувањето на повредите на правилата за јавни набавки (со примена на **процена на усогласеноста**) е клучно во однос на постигнувањето на целите кои се утврдени за јавните набавки, следењето е многу поширок концепт кој не е ограничен на процената на законската усогласеност.

Следењето на јавните набавки обично вклучува активности како што се:

- собирање,
- анализа,
- дисеминација на податоци (во врска со различни аспекти од јавните набавки, на пример, транспарентност, отвореност, конкурентност и ефикасност).

<sup>1</sup> Hellawell, J.M. (1991), „*Development of a Rationale for Monitoring*“ in Goldsmith, F.B. (ed.), *Monitoring for Conservation and Ecology*, Chapman and Hall, New York, стр. 1-14.

<sup>2</sup> Информациите и примерите во ова резиме ги одразуваат практиките во земјите-членки во јули 2013 година.

### Како резултатите од следењето може да се употребат во практика?

Информациите собрани преку следењето се корисни за развој на политиките, утврдување на вредноста за парите и извлекување заклучоци во однос на усогласеноста со основните начела за јавни набавки и за исполнување на претходно утврдените краткорочни и долгорочни цели. Резултатите од следењето обезбедуваат основа за подготовка на редовни извештаи за функционирањето на системот за набавки, а особено за елаборирање на препораките и предлозите за иден развој на системот за јавни набавки. На пример, полските годишни извештаи за функционирањето на системот за набавки (кои подетално се разгледуваат подолу) не се ограничуваат на презентирање статистички податоци туку со нив се прави обид да се анализираат собраните информации, споредувајќи ги со податоците собрани во текот на претходните периоди за известување. Во последниот дел од извештајот, посветен на заклучоци и препораки, се вклучени детални предлози за претстојните активности и за презентирањето на активностите.

Владата треба да го следи системот за јавни набавки за да може да донесе информирани одлуки во однос на идниот развој на системот. Обврските за воспоставување на алатки и механизми за следење, исто така, може да потекнуваат од други органи, институции или лица (на пример, Собранието, граѓанските организации и деловниот сектор).

Иницијативата за креирање на алатки и механизми за следење може да биде преземена и од академици заинтересирани за прашања во врска со јавните набавки, како што е прикажано со случајот даден подолу.

### Студија на случај

Во Шпанија беше формирана Опсерваторија за јавни набавки (*El Observatorio de Contratación Pública*<sup>3</sup>). Опсерваторијата не е дел од државната администрација туку е непрофитна, независна организација која промовира соработка меѓу академиците заинтересирани за прашања од областа на јавните набавки. Предвидена е да служи како лабораторија за идеи за јавни набавки, со цел елаборирање на предлози за подобро функционирање на системот за јавни набавки.

Целите на Опсерваторијата се:

- зголемување на транспарентноста, конкурентноста и интегритетот на шпанскиот систем за јавни набавки;
- зголемување на ефикасноста на јавните набавки, од аспект на понудата и од аспект на побарувачката;
- олеснување на пристапот на малите и средни претпријатија (МСП) до пазарот на јавните набавки;
- зголемување на иновациите во секторот за јавни набавки;
- поттикнување на учеството на шпанските претпријатија на меѓународниот пазар за јавни набавки;
- олеснување и поттикнување на соработката меѓу администрациите во областа на договорите за јавни набавки.

<sup>3</sup>

[www.obcp.es](http://www.obcp.es)

Еден од клучните аспекти на следењето е **дисеминацијата на информациите** кои се собрани во текот на процесот на следење. На пример, во **Полска**, Канцеларијата за јавни набавки (КЈН) изготвува годишен извештај за функционирањето на системот за јавни набавки, кој се објавува на веб-страницата<sup>4</sup> на КЈН по добивање на одобрение од Советот на министри. На веб-страницата се достапни и сите други анализи кои ги спроведува КЈН. Покрај годишните извештаи, КЈН подготвува и објавува неделни и месечни билтени во коишто се дадени концизни информации за последните случувања во системот за набавки, како и збирни податоци во врска со бројот на објавени и доделени договори во одреден период. Горенаведената **шпанска Опсерваторија** објавува информации кои се релевантни за јавните набавки од национална и од меѓународна гледна точка, објавува мислења и ставови на експерти вклучени во работењето на Опсерваторијата и изработува и издава билтени во кои се презентираат предлози коишто се резултат од анализи и дебати реализирани од експерти.

### Барања на ЕУ во врска со следењето

Директивата за класичниот јавен сектор (Директивата)<sup>5</sup> воведува дополнителни барања во врска со следењето на функционирањето на системите за јавни набавки.

**Органи надлежни за следењето:** Во член 83 од Директивата, од земјите-членки се бара да обезбедат дека следењето на примената на правилата за јавни набавки ќе се врши од страна на „еден или повеќе органи, тела или структури“ (органи кои се надлежни за следење). Органите надлежни за следењето мора да имаат овластување да информираат за „конкретните прекршоци или системски проблеми“ кои се идентификувани. Овие извештаи може да се достават до „националните ревизорски органи, судови или трибунали или други соодветни органи или структури како што е народниот правобранител, националните собранија или нивните комисии“. Следствено, земјите-членки имаат одредено дискреционо право да одлучат која е најсоодветната структура за известување кога се идентификувани конкретни прекршоци или системски проблеми, но мора да им дозволат на органите за следење да подготват извештаи за овие прашања.

**Резултати од следењето:** Резултатите од активностите за следење кои ги извршуваат органите за следење мора да бидат достапни за јавноста. Покрај тоа, резултатите мора да бидат достапни за Европската комисија. Во член 83 се наведени барањата во врска со редовното собирање податоци и известување до Европската комисија на секои три години. Извештајот што се доставува до Европската комисија мора да вклучува информации, онаму каде што е применливо, за:

- „најчестите извори на погрешна примена или правна несигурност вклучувајќи можни структурни или повторливи проблеми при примената на правилата“;
- нивото на учество на МСП;
- „спречување, откривање и соодветно известување за случаи со измама, корупција, судир на интереси и други сериозни неправилности во јавните набавки“.

Европската комисија треба да ги користи податоците добиени од органите за следење за да издаде редовен извештај за спроведувањето и за најдобрите практики во националните политики за јавни набавки.

<sup>4</sup> [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)

<sup>5</sup> Директива 2014/24/ЕУ за јавни набавки и за укинување на Директивата 2004/18/ЕЗ, 26 февруари 2014 година.

**Национално следење, известување и статистички информации:** Дополнителните мерки се однесуваат на следењето на ниво на ЕУ.

Од земјите-членки се бара да ги направат достапни за Европската комисија информациите за „нивната институционална организација во врска со спроведувањето, следењето и примената“ на Директивата.

Член 85 од Директивата пропишува дека Европската комисија треба да ги анализира квалитетот и комплетноста на податоците објавени во претходните индикативни известувања, огласите за доделување на договор за јавна набавка и известувањата за склучен договор објавени во *Службениот весник на Европската унија*. Кога податоците од огласите и известувањата не се усогласени со барањата во Директивата, Европската комисија може да побара дополнителни информации од релевантната земја-членка и земјата-членка треба да ги обезбеди информациите што недостасуваат.

Покрај тоа, од земјите-членки се бара да подготват и достават статистички извештај до Европската комисија на секои три години за набавки под вредносните прагови на ЕУ.

**Поединечни извештаи за постапки или за доделување на договори:** член 84 од Директивата пропишува дека договорните органи треба да подготват писмен извештај при секое доделување на договор или на рамковна спогодба или кога се применува динамичен систем за набавки (ако договорот, рамковната спогодба или динамичниот систем за набавки се опфатени со Директивата). Минималната содржина на поединечниот извештај е дадена во член 84.

Од договорните органи, исто така, се бара да го документираат напредокот на сите постапки за јавна набавка и да обезбедат дека имаат доволно документација за да се оправдаат одлуките кои се носат во сите фази од постапката за јавна набавка. Оваа документација може да вклучува комуникација со економските оператори, внатрешни договори, информации за дијалог и преговарање, документација за набавката и информации за утврдување на способноста и доделување на договор. Документацијата мора да се чува во период од најмалку три години од денот на доделување на договорот.

## Улога на следењето

Улогата на следењето во јавните набавки е:

- да се оцени начинот на кој системот за јавни набавки се развива како целина и насоката во која се движи, некои трендови може да се идентификуваат само по неколку години следење, а со тоа се обезбедуваат важни информации кои се клучни за креирањето на политиките;
- да се идентификува потребата од какви било промени во системот;
- да се утврдат краткорочни и долгорочни приоритети и да се оцени дали тие се постигнати;
- да се анализираат потенцијалните влијанија на алтернативните решенија;
- да се обезбедат насоки за политиката на јавните набавки и спроведувањето на процесот на одлучување;
- да се обезбедат релевантни информации за одлуките кои ги носат други креатори на политики.

Кои се условите да се обезбеди ефективно следење?

За да се обезбеди дека следењето носи значајни резултати мора да се исполнат неколку услови. Прво, краткорочните и долгорочните цели на политиката на системот за јавни

набавки треба да бидат **конзистентни** од временски аспект, бидејќи во спротивно ќе биде тешко да се споредат резултатите добиени преку процесот на следење. Второ, клучна е достапноста на добри, **веродостојни податоци**. Трето, за ефективно следење потребно е персоналот вклучен во активностите за следење да поседува добри **аналитички вештини и вештини за известување**. Тие треба да знаат каков вид на информации се корисни, како да се соберат овие информации, како понатаму да се постапи со собраните податоци, како да се извлечат заклучоци и како да се презентираат резултатите добиени од следењето. Четврто, ефективност на следењето зависи од **официјалната поддршка, насоки и активности**.

## Видови на следење

Може да се идентификуваат следните видови на следење:

- ревизија на усогласеност (процедурална усогласеност)
- евалуација на успешноста/мерење на успешноста
- следење на усогласеноста на политиките.

**Ревизија на усогласеност:** Ревизијата на усогласеност се состои од потврдување дека правните одредби за јавни набавки се соодветно применети. Овој вид на следење значи потврдување на активностите на договорните органи од аспект на нивната формална (правна) усогласеност. Следењето се спроведува преку проверки (контроли) на законитоста на активностите преземени од страна на договорните органи. Активностите на договорните органи кои подлежат на проверки може да вклучуваат утврдување на способноста на економските оператори, избор на најдобра понуда или необјавување на оглас за доделување на договор за јавна набавка кога тој требало да се објави.

Таквите проверки не се однесуваат на евалуацијата на јавните расходи од аспект на добро управување, ефективност, ефикасност и интегритет (бидејќи ова е улогата на независните ревизорски институции).

Проверките или контролите не се однесуваат на следењето на спроведувањето на владините политики за јавни набавки. Сепак, проверките кои се темелно и соодветно извршени може да бидат клучни во постигнувањето на целите утврдени со оваа политика. На пример, ако целта на политиката е да се зголеми отвореноста и транспарентноста на јавните набавки, контролите кои имаат за цел да ги откријат (и казнат) случаите кои вклучуваат несоодветна примена на неконкурентни, нетранспарентни постапки треба да ги одвратат договорните органи од злоупотреба на одредбите кои овозможуваат директно доделување на договори за јавни набавки. Тогаш резултатот би бил зголемување на процентот на конкурентни постапки, особено ако таквите проверки се придружени со законодавни активности со кои се рационализираат транспарентните и конкурентните постапки за јавни набавки. На сличен начин, ако со одредена политика за набавки треба да се зголеми учеството на МСП во јавните набавки, следењето на усогласеноста со правилата во врска со изборот и утврдувањето на способноста (минимални барања, нивоа на капацитет, потребни документи, итн.) треба да резултира со намалување или отстранување на пречките со кои се соочуваат МСП кои конкурираат за договори за јавни набавки.

Бугарската Агенција за јавни набавки, полската КЈН, Канцеларијата за јавни набавки во Словачка и романската Национална управа за регулирање и следење на јавните набавки се примери за институции кои спроведуваат ревизии на усогласеност.

**Евалуација на успешноста/мерење на успешноста:** „Мерењето на успешноста подразбира барање одговор на фундаменталното прашање дали системот за јавни



набавки и релевантните активности на крајот обезбедуваат резултати во согласност со главните утврдени цели“ (Види Резиме на СИГМА за јавните набавки 21, *Мерење на успешноста*).

Овој вид на следење се фокусира на процената на функционирањето на системот за јавни набавки од аспект на неговата **ефикасност и ефективност**. За да се спроведе оваа проценка, органите вклучени во следењето треба да соберат и анализираат широк опфат на податоци во врска со постапките за јавни набавки. Овие податоци може збирно да се наречат **показатели** за јавните набавки. Во принцип, показателите треба да вклучуваат:

- информации за бројот на објавени и/или започнати постапки за јавни набавки во текот на одреден период на известување, што е потребно за проценка на конкурентноста и отвореноста на пазарот;
- просечниот временски период меѓу објавувањето на можноста за набавка и склучувањето на договор; овие информации овозможуваат да се донесат заклучоци за ефикасноста на системот;
- проценета вредност на договорот и цени на избраните понуди, што обезбедуваат показател за големината на пазарот на јавните набавки;
- број на понуди доставени во определена постапка, што помага при мерењето на конкурентноста на постапките за јавни набавки;
- број на одбиени понуди во постапките за јавна набавка, што е добар показател за конкурентноста на пазарот за јавни набавки; одбиените понуди не се земаат предвид при доделувањето и затоа базата од која договорните органи може да избираат е помала;
- број на приговори (жалби) доставени во споредба со вкупниот број на реализирани постапки за јавна набавка;
- просечно времетраење на постапката за правна заштита и на слични евалуации на успешноста (со цел оценување на ефикасноста на системот за правна заштита).

Анализата на показателите обезбедува информации кои му овозможуваат на органот надлежен за следење да донесе заклучоци во врска со:

- транспарентноста на постапките за јавна набавка, како што е наведено во делот за отворени и транспарентни постапки во вкупниот број на постапки; нискиот процент на постапки започнати без објавување на оглас укажува на отворен и транспарентен систем за јавни набавки;
- конкурентноста на постапките за јавни набавки, измерена според просечниот број на доставени понуди како одговор на објавени повици за поднесување понуди; нискиот број на понуди не само што би довел до повисоки цени кои договорниот орган ги плаќа за стоките, услугите или работите (понизок притисок од конкуренција), туку и ќе направи органот надлежен за следење да разгледа дали оваа ситуација е резултат од подготовката на необјективни технички спецификации кои вештачки ја ограничуваат конкуренцијата со утврдување на технички барања кои ефективно ги исклучуваат понудувачите од постапката за јавна набавка;
- ефикасноста и ефективноста на постапките за јавни набавки, измерени според просечното времетраење на постапките за јавни набавки, сметано од моментот на објавување на огласот до одлуката за доделување на договорот или до склучување на договорот;

- ефикасноста на постапките за правна заштита кои ги спроведуваат органите за правна заштита, мерено според бројот на изминати денови од приемот на жалбата до решението (пресудата) донесено од страна на органот за правна заштита;
- соодветноста на конкретните постапки за јавна набавка за да се обезбеди вредноста на парите, измерено според заштедите генерирани кај договорните органи.

Споредбата на актуелните показатели и показателите од претходните периоди на известување овозможува да се донесат заклучоци за начинот на кој системот се развива. На пример, може да биде возможно да се утврди дали има повеќе или помалку конкуренција или транспарентност и дали системот станува поефикасен.

### Студија на случај

Полската КЈН е должна да доставува годишни извештаи до Советот на министри во врска со функционирањето на системот за договори за јавни набавки. Во доставениот извештај за одредена година се резимираат главните настани во системот за јавни набавки кои се имаат случено во текот на претходната година. Содржината на извештајот може да варира од една до друга година, но годишните извештаи сепак имаат заеднички карактеристики.

Во годишните извештаи секогаш е обезбедено следното:

- статистички податоци во врска со системот за јавни набавки врз основа на достапни податоци, како што е вредноста и бројот на објавени и доделени договори (под и над вредносните прагови на ЕУ);
- други статистички податоци во врска со јавните набавки (број на постапки за доделување на договори за јавни набавки, поделени според видот на набавката предвидена со законот за јавни набавки; процент на договори доделени на странски компании и број на договори доделени во странство на полски компании; просечно времетраење на определен вид на постапка за јавна набавка; просечен број на доставени понуди во постапки за јавни набавки; просечен број на критериуми за доделување на договорот кои ги користат договорните органи; број на доставени и разгледани жалби и соодветните резултати од жалбите; како и број на проверки реализирани од страна на КЈН и нивните резултати; итн.);
- опис на главните активности на КЈН, реализирани во текот на периодот на известување (во врска со законската регулатива, следење, советодавни услуги, дисеминација на информации и обука));
- опис на релевантната правна рамка и презентација на измените кои се усвоени во текот на годината која се анализира и активностите и задачите планирани од страна на КЈН за следната година.

Мерењето на успешноста се реализира на различни нивоа:

- **Национално ниво** – оценување на успешноста на националниот систем за јавни набавки како целина;
- **Ниво на договорен орган** – оценување на успешноста на активностите на договорниот орган;
- **Ниво на управување со договори** – разгледување на прашањето за извршување на поединечен договор.



Следењето на **национално ниво** е обично една од главните функции кои ги извршуваат централните администрации за набавки. Следењето се реализира заедно со други активности, како што е дефинирањето на политиката за набавки и изготвување на примарното законодавство, изготвување на подзаконските акти, креирање алатки за спроведување и изготвување на прирачници, насоки и упатства, како и обезбедување на меѓународна соработка во областа на јавните набавки. Понекогаш две, па дури и три различни институции ги извршуваат овие функции (како на пример во Република Чешка, Франција и Унгарија).

### Студии на случај

Во Шпанија, Консултативниот одбор за административни набавки (*Junta Consultativa de Contratación Administrativa – „Одборот“*), кој претставува дел од Министерството за финансии и јавна администрација, е централната администрација одговорна за прашања во врска со јавните набавки. Одборот ги обезбедува, меѓу другото, следните документи за јавноста:

- правни мислења и извештаи издадени од Одборот;
- листа на претприемачи на кои им е забрането да склучуваат договори или кои се категоризирани како суспендирани;
- официјална листа на категоризирани компании;
- Јавен регистар на договори.

**Франција** има најмалку две клучни институции на централно ниво за извршување на функциите за следење. Директоратот за правни прашања (*Direction des Affaires juridiques*) е дел од Министерството за економија и финансии. Секторот за јавни набавки на DAJ е одговорен за изготвување на закони и подзаконски акти, стандардна тендерска документација и стандардни документи за договори. Покрај тоа, тој е одговорен и за креирање на политиката за јавни набавки и изготвување на упатства и насоки. Задачата на Економската опсерваторија за јавни набавки (*Observatoire économique de l'Achat public – OEAP*), формирана во ноември 2005 година, е да собира и анализира податоци поврзани со економските аспекти на јавните набавки, а особено информации кои се обезбедени од договорните органи за договорите кои се доделени. Таа работи во блиска соработка со DAJ и во своето секојдневно работење е поддржана од Секретаријатот на DAJ. Економската опсерваторија за јавни набавки собира податоци за: сите договори опфатени со Директивите 2004/18 и 2004/17; договори со вредност која е пониска од праговите на ЕУ, но е повисока од 90 000 евра, обезбедени од сите релевантни договорни органи; договори со вредност од 20 000 евра до 90 000 евра, собрани од договорните органи кои се избрани по случаен избор од страна на OEAP; договори во областа на одбраната и безбедноста; и договори за јавно/приватно партнерство.

Следењето на **ниво на договорни органи** помага да се обезбеди ефикасноста и ефективноста на активностите, ги идентификува предностите и недостатоците во реализацијата на набавката и утврдува приоритети за подобрување. Следењето на ова ниво, исто така, претставува клучен елемент во стратешкото и оперативното планирање и управување на договорниот орган.

На крај, следењето на **ниво на управување со договори**:

- помага да се извршат договорните обврски;
- помага да се обезбеди дека предметот на набавката ќе овозможи вредност за парите;

- ако има референтни точки, овозможува споредување со други договори и други договорни органи;
- идентификува предности и недостатоци во постапката за јавна набавка;
- обезбедува влезни информации за подобрувања на повисоки нивоа.

**Следење на усогласеноста на политиките:** Следењето на усогласеноста на политиките се состои од процена на корисноста на постапките за јавни набавки при постигнувањето на одредени цели од политиката за набавки, како што се одржливите јавни набавки, поголемо учество на МСП и употреба на електронски набавки (е-набавки). *Одржливите јавни набавки* опфаќаат вклучување на аспекти поврзани со животната средина (**зелени јавни набавки**) и социјални аспекти (**социјално одговорни набавки**) во постапките за јавни набавки. Одржливите јавни набавки го прошируваат опфатот на јавните набавки вклучувајќи потенцијален широк спектар на надворешни последици, кои се однесуваат на животната средина или на добросостојбата на лицата кои не мора да бидат страна во договорот за јавна набавка. Генералната цел на зелените јавни набавки е да се креираат стратегии за јавни набавки на начин со кој ќе се минимизира бројот на негативни последици за животната средина. „Зеленото“ ниво на јавните набавки може да се измери, на пример, од аспект на процентот (изразен со број и со вредност) на договорите за јавна набавка во кои биле земени предвид елементи поврзани со животната средина во критериумите за утврдување на способноста или за доделување на договорот. На ист начин, социјално одговорните набавки може да се измерат со процент (број и вредност) на постапките за јавна набавка во кои биле земени предвид социјалните димензии во критериумите за утврдување на способноста или за доделување на договорот.

Имајќи ја предвид важноста на малите и средни претпријатија за економијата на ЕУ и за пазарот на трудот (тие претставуваат 98% од претпријатијата во ЕУ), креаторите на политики се значително загрижени за потенцијалните пречки за МСП на пазарите за јавни набавки. Ако политиката на владата е да се измери и зголеми процентот на МСП (мерено од аспект на процентот на договори за јавна набавка доделени на МСП) во доделувањето на договорите за јавни набавки за да се претстави важноста на МСП за економијата, органот надлежен за следење треба да се фокусира на собирање информации за бројот на договори доделени на МСП.

## Студии на случај

### Италија

Управата за надзор на договорите за јавни набавки<sup>6</sup> во Италија беше формирана во 1994 година со цел да врши надзор над договорите за јавни набавки за да се обезбеди усогласеност со начелата на транспарентност, законитост и конкуренција на операторите на пазарот за јавни набавки.

Управата врши надзор над целиот систем за јавни набавки, на државно и на регионално ниво, со цел да се обезбеди усогласеност со начелата на законитост и транспарентност во постапките за доделување договори, ефективното извршување на договорите и усогласеноста со правилата за конкуренција. Особено, таа врши надзор, со помош на анализи на примероци, над соодветната примена на законите и прописите, истовремено проверувајќи ја регуларноста на постапките за доделување договори и ефикасноста на извршувањето на договорите. Управата доставува извештај до Парламентот и до Владата за особено сериозни случаи во врска со непочитувањето на законската регулатива за јавни набавки или за несоодветната примена на законската регулатива. Таа, исто така, предлага законодавни измени до Владата и предлага ревизии на прописите коишто се

<sup>6</sup> [www.avcp.it](http://www.avcp.it)

спроведуваат до министерот за инфраструктура. Управата секоја година поднесува извештај до Парламентот за својата работа.

Управата, преку Опсерваторијата, обезбедува собирање и обработка на податоци за јавните набавки.

Особено, Опсерваторијата:

- ги обработува собраните податоци и ги оценува структуралните карактеристики на пазарот за јавни набавки и неговата еволуција;
- оценува дали критериумите за ефикасност и вредност на парите се почитуваат во текот на постапката за јавна набавка;
- открива нефункционалности и аномалии на пазарот преку фиксни мерки: (1) индекси за процена на преголеми попусти во понудите, во споредба со просечните попусти; (2) бројот на понуди што се доставуваат во секоја постапка за доделување на договор за јавна набавка; (3) локализација на компанијата на која е доделен договорот во однос на локализацијата на договорниот орган.

## Португалија

Целите на португалската **Опсерваторија за јавни работи** (*Observatório das Obras Públicas*) се да се промовира транспарентноста и да се овозможат поинформирани, а со тоа и поефикасни одлуки за насочување на политиките за секторот на јавните набавки. Мисијата на Опсерваторијата е да се следат најважните аспекти при склучувањето и извршувањето на концесиите и договорите за јавни работи.

Со обработка на собраните податоци, Опсерваторијата може да обезбеди показатели, извештаи и статистика, со што го подобрува своето знаење за начинот на кој функционира секторот на јавните набавки. Информациите кои се собрани во базата на податоци на Опсерваторијата обично се обезбедуваат во форма на потребни извештаи за договорните органи.

## Извори на информации што се користат во следењето

Следните извори на информации се користат при следењето на јавните набавки:

- огласи и известувања поврзани со јавните набавки – огласи за доделување на договор за јавна набавка, известувања за склучен договор, известувања за доброволна предвремена транспарентност (односно известувања на договорниот орган со кои се наведува неговата намера да додели договор без примена на конкурентни и транспарентни постапки);
- поединечни извештаи и известувања на договорните органи (информации за примената на вонредни постапки за набавки, евиденција на постапките);
- резимирани извештаи подготвени од страна на договорните органи на редовна основа (на пример, годишно) и доставени до канцеларијата за јавни набавки или агенцијата/бирото (КЈН/АЈН/БЈН).

## Институции вклучени во следењето

- Канцеларии/агенции/бироа за јавни набавки;
- заводи за статистика;
- договорни органи;

- органи за правна заштита;
- економски оператори;
- државни заводи за ревизија и други инспекции;
- невладини организации;
- академија (универзитети, академици).

Следењето може да се спроведува на **централно и на локално ниво**.

На централно ниво обично следењето го спроведуваат канцелариите/агенциите/бироата за јавни набавки. Една од нивните заеднички функции е да ја следат усогласеноста на договорните органи/субјекти со Законот за јавните набавки. Особено, тие проверуваат дали одредени постапки за јавни набавки ги исполнуваат законските обврски. Поради тоа, тие спроведуваат **следење на усогласеноста**, како што е погоре наведено. Канцелариите/агенциите/бироата за јавни набавки, исто така, обично собираат информации за постапките за јавна набавка кои се спроведени во определен период и ги анализираат настаните кои се случуваат во областа на јавните набавки. Овие информации им овозможуваат да донесат заклучоци во врска со **усогласеноста на политиките** и да извршат **евалуација на успешноста**.

**Органите за правна заштита** обично не се вклучени во систематското следење на јавните набавки, бидејќи нивната основна функција е да спроведуваат објективно и независно анализирање на жалбите (приговорите) доставени во текот на постапката за јавна набавка против одлуките на договорните органи. Жалбите (приговорите) обично се разгледуваат преку времени постапки, во кои двете страни – оштетениот понудувач (подносителот на жалба) и договорниот орган кој ја извршил оспорената активност - ги презентираат своите аргументи во суд или пред друго независно тело за правна заштита. Во овие околности, улогата на органот за правна заштита е да го реши спорот меѓу двете страни. Дури и ако органите за правна заштита не се вклучени во следењето на јавните набавки, нивните одлуки може да бидат клучни во следењето на настаните во областа на јавните набавки, бидејќи се однесуваат на слични активности или пропусти на договорните органи.

**Заводите за статистика** се главно вклучени во следењето на набавките преку обезбедување на корисни информации за трендовите во областа на јавните набавки.

**Договорните органи**, исто така, вршат следење (локално). Поради практични причини, тие може да ги следат само сопствените процеси (постапки) за набавка.

**Економските оператори** обично не се вклучени во (систематското) следење на постапките за јавни набавки, бидејќи нивниот основен интерес е да обезбедат дека договорниот орган го почитува законот во текот на процесот на евалуација на барањата или на понудите. Тие се фокусираат на конкретни постапки во кои учествуваат или во кои може да учествуваат и доставуваат жалби до органите за правна заштита ако сметаат дека нивните интереси се повредени. Меѓутоа, нивните жалби може да бидат корисни во носењето заклучоци во врска со актуелната состојба на јавните набавки. На пример, релативно високиот број на жалби во врска со одредени одредби од Законот за јавните набавки (на пример, одбиени понуди, технички спецификации, понуди со невообичаено ниска цена и поништување на набавките) може да укажува на проблеми во спроведувањето на правилата за јавни набавки на ниво на договорните органи или на проблеми во самиот закон.

**Државните заводи за ревизија** ги ревидираат активностите на јавните органи од аспект на добро управување, ефективност, ефикасност и интегритет.

## Методологии за следење

Се користат различни методологии за следење, во зависност од нивото на кое се извршуваат.

Кога следењето се извршува на национално ниво, обично, се користи комбинација од следниве методи, на пример:

- прегледи и оценувања од група експерти од иста област,
- процени на влијанието на регулативата,
- истражувања на заинтересирани страни,
- надворешни ревизии.

Следењето е значајна практика, но само ако таа се спроведува во текот на утврден период и ако се користи иста методологија или слична методологија или комбинација од методологии. Податоците може да варираат од временски аспект, но во подолг временски период, трендовите треба да се видливи. Заклучоците се валидни само ако собраните податоци се споредливи и ако се споредуваат во слични услови. На пример, во текот на одреден период, одредбите за јавните набавки се повеќе или помалку стабилни во однос на елементите како што се финансиските прагови за примена на законодавството за јавните набавки, временските рамки, условите за примена на различни видови на постапки за јавни набавки и надоместоците од понудувачите кои бараат правна заштита.

## Дополнителни информации

### Резимеа за јавните набавки

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

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