



Република Србија
УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

СМЕРНИЦЕ ЗА РАЗВОЈ ПОКАЗАТЕЉА ПЕРФОРМАНСИ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Август 2015. године

УВОДНА РАЗМАТРАЊА ¹

Подаци о јавним набавкама су се, до скоро, прикупљали у земљама ОЕЦД-а у виду статистике о јавним набавкама и нису представљали основ за дубље анализе перформанси јавних набавки и праћење њихових промена током времена. Међутим, промена схватања да јавне набавке нису обична чиновничка активност која се своди само на спровођење прописане административне процедуре, већ да су моћан стратешки инструмент који има значајног утицаја на ефикасност рада државних органа и организација, квалитет и обим услуга које држава пружа грађанима, затим на домаћу привреду у погледу њене конкурентности, као и на остваривање других циљева као што су јачање улоге малих и средњих предузећа, јачање еколошког и социјалног аспекта довела је до потребе да се знатно боље сагледају перформансе јавних набавки.

Истакнута је потреба да се на нивоу сваке земље морају најпре дефинисати стратешки циљеви чијем остваривању јавне набавке треба да допринесу, затим да се дефинишу активности које ће се у том смислу предузимати и да се мере ефекти тих активности на остваривање циљева и предложе корективне мере уколико до остваривања циљева не дође. На тај начин, мерење перформанси постаје важан, незаобилазан део вођења политике јавних набавки.

У Србији је такође прихваћен савремени приступ сагледавању и анализи јавних набавки који подразумева да се, поред основних статистичких показатеља који се стандардно користе у ЕУ и земљама ОЕЦД-а, дефинишу и додатни показатељи перформанси јавних набавки са циљем да се створе предуслови да јавне набавке постану стратешки инструмент за остваривање ширих привредних и друштвених циљева и да се омогући вођење политике јавних набавки на националном нивоу. Као резултат усвајања овог новог погледа на јавне набавке јавила се потреба да се припреми предлог новог сета показатеља перформанси јавних набавки, што је предмет ове анализе.

ОСНОВНИ ПОЈМОВИ

Дефиниција перформансе јесте: „активност или процес извршења задатка или функције“. Смисао мерења перформанси је да се сагледа ниво успешности у реализацији циља, односно задатка. Да би то могло да се учини, потребно је одредити показатеље који ће служити за мерење успешности извршења задатака/циљева.

Први корак у успостављању сета показатеља перформанси јавних набавки јесте да се одреде стратешки циљеви који се желе остварити у јавним набавкама. Другим речима, потребно је имати јасно дефинисано какве се јавне набавке желе остварити и шта се

¹ Израду ове анализе подржала је Мисија ОЕБС-а у Србији.

њима жели постићи. Потом се формулише шта је потребно предузети (које активности и поступке) да би се постављени циљеви остварили. Коначно, потребно је сагледати капацитете који су потребни да би се планиране активности и процеси могли спровести.

Циљеви

Какве јавне набавке желимо

Кључни процеси

Какви треба да су поступци јавних набавки да би се жељени циљеви остварили

Организациони капацитети

Какви су нам ресурси потребни да бисмо успешно спровели поступке на жељени начин

У Стратегији развоја јавних набавки у Србији јасно је одређено какве се јавне набавке желе у 2018. години преко дефинисања стратешких циљева које је потребно остварити. Општи циљ коме се тежи дефинисан је као жељено стање система јавних набавки, а то је развој јединственог ефикасног и добро уређеног система јавних набавки.

Добро уређен систем јавних набавки подразумева да постоји централно тело које поставља уже, појединачне циљеве чије ће спровођење бити координирано у смислу да реализација једног циља неће ометати реализацију другог. У оквиру тога, нужно је да постоји и систем праћења и оцењивања у којој мери се појединачни циљеви остварују, као и препоруке за отклањање слабости у реализацији циљева.

Поред тога, добро уређен систем садржи процесе који максимизирају вероватноћу остваривања циљева уз минимизирање коришћења ресурса.

Један од најзначајнијих циљава који је наведен у документу: “Стратегија развоја јавних набавки у Србији у периоду 2014-2018. година” јесте остваривање принципа “вредност за новац” који подразумева да се набавља оно што у потпуности одговара потребама

наручилаца по најповољнијим условима. У условима економске кризе овај аспект јавних набавки постаје још важнији и може се дефинисати као набавка потребних добара, услуга и радова, уз смањени утошак јавних средстава.

Следећи значајан циљ јесте правовремено обезбеђивање потребних производа и услуга адекватног квалитета и квантитета. Другим речима, потреба да се уштеде јавна средства не сме довести до пада квалитета набављених предмета набавки, њиховог недовољног квантитета и предугих рокова испоруке који ће се негативно одразити на услуге које држава пружа грађанима.

Трећи важан циљ је да се набавке реализују на законит и етичан начин који омогућава слободну конкуренцију. Јавна средства морају се трошити на транспарентан начин, у конкурентним поступцима. Поред тога, набавке треба да допринесу, где год је то могуће, остваривању економских политика, као што је подстицање учешћа малих и средњих предузећа, затим еколошких и социјалних политика. Стога је неопходно успоставити процесе и поступке који ће водити остваривању ових циљева и мерити перформансе ових поступака.

Да би се процеси и поступци могли успешно спроводити неопходно је да постоје адекватни капацитети и организација јавних набавки. Стога је нужно правилно одредити улогу јавних набавки у оквиру наручиоца, у функционалном и организационом смислу, имајући у виду да је добро управљање од кључног значаја за остваривање свих наведених циљева. Такође је важно имати потребан број адекватно обучених и стручних професионалаца који ће спроводити поступке. Трећи сет показатеља перформанси јавних набавки има за циљ да покаже какви су организациони и кадровски капацитети на располагању за спровођење жељених процеса и активности.

У складу са кључним циљевима Стратегије развоја јавних набавки, индикатори перформанси могу се груписати на следећи начин.

СТРАТЕШКИ ЦИЉЕВИ

Као што је истакнуто, у систему јавних набавки у коме постоје бројни актери од изузетног је значаја да постоји тело (policy body) које усмерава (води) систем ка остваривању сета конзистентно постављених циљева и које процењује напредак система и предузима корективне мере.

Показатељи везани за стратешко вођење (усмеравање) система јавних набавки су:

Постојање стратегије која јасно поставља опште и појединачне циљеве јавних набавки

У оквиру овог циља, разликујемо појединачне циљеве, ако што су: уштеде, вредност за новац, учешће малих и средњих предузећа, одрживост.

Следећи важан показатељ јесте да ли постоје успостављени приоритети међу појединачним циљевима.

Важан показатељ јесте да ли је успостављен јасан процес за прикупљање и обраду података о перформансама јавних набавки

Следећи битан показатељ из ове групе јесте постојање тела које прикупља и анализира податке о перформансама јавних набавки и испуњености циљева зацртаних у стратегији.

ПРОЦЕДУРЕ И ПОСТУПЦИ

Регулаторни аспект

Конкурентни поступци су дефинисани Законом као редовни поступци јавних набавки

Забрањена је подела уговора на више мањих како би се нашли испод вредносне границе и на тај начин избегла примена одговарајућег поступка

Примена међународних стандарда у складу са међународним правилима и праксом

Обавеза објављивања јавних позива и огласа на једном месту које је лако доступно свим заинтересованим лицима

Објављени садржаји пружају довољно информација заинтересованим лицима да донесу одлуку да ли могу и имају интерес да учествују у поступку

Постојање подзаконских аката, модела, упутстава и смерница намењених учесницима у поступку јавне набавке

Планирање је део припреме буџета и претходи буџетирању у смислу да се прво доносе вишегодишњи планови набавки, а на основу њих једногодишњи планови набавки. Годишњи планови набавки служе као основа за доношење годишњег буџета.

Да ли постоји интерни акт којим се детаљно уређује поступак јавне набавке

Да ли су законом или актом нижег ранга уређена питања конфликта интереса, преваре и корупције у јавним набавкама? Ако да, којим?

Да ли су јасно наведене мере и одговорна лица која их морају предузети у случају сумње о постојању сукоба интереса, преваре и корупције у јавним набавкама? Ако да, у којим актима?

Примена

Постојање електронског система који омогућава лак приступ подацима о јавним набавкама (one stop service) који укључује планове јавних набавки, јавне огласе и одлуке.

Успостављен ефикасан систем за електронско прикупљање података о јавним набавкама који омогућава сагледавање по врстама поступка, броју понуда по поступку, успешности спроведених поступака и друге параметре. Подаци су проверљиви и поуздани и њихова анализа се редовно спроводи.

Учешће (у броју и вредности) јавних набавки код који је јавни позив објављен електронски.

Како наручиоци врше истраживање тржишта?

Како наручилац одређују услове за учешће у поступку (ad hoc, од набавке до набавке или је регулисано интерним актом; да ли користе искуство своје и/или туђе, објаснити)?

У коликом броју случајева је наручилац тражио испуњавање само обавезних услова?

Који су додатни услови које су наручиоци тражили (навести првих 5, по заступљености, по броју случајева)

Број и вредност (укључујући и учешће у укупном броју и вредности) јавних набавки у поступцима у којима се користио критеријум економски најповољније понуде

Како наручиоци одређују који ће од два критеријума (најнижа цена или економски најповољнија понуда) бити изабаран (да ли је то регулисано интерним актом или на други начин, описати укратко)?

Како наручиоци одређују елементе критеријума, а како пондере (интерним актом или на други начин, описати укратко)?

Број случајева у којима није изабрана најјефтинија понуда, а где критеријум није био најнижа цена. Који су били разлози?

Број и вредност случајева у којима је одбијена најповољнија понуда услед формалних недостатака и разлика у понуђеној цени и вредности између најповољније и изабране понуде

Учешће (у броју и вредности) уговора о јавним набавкама додељеним у неконкурентном поступку (Напомена: када наручилац непосредно преговара са једним понуђачем, без могућности других да се надмећу).

Просечан број понуда у отвореном поступку, преговарачком поступку и поступку мале вредности.

Вредност и учешће јавних набавки спроведених на основу оквирних споразума било да их је спровело тело за централизоване јавне набавке или да се ради о заједничким набавкама више наручилаца, у укупној вредности јавних набавки

Просечан број понуда када је набавка била подељена: 1) од 2-9 партија, 2) од 10-19 партија, 3) од 20-29 партија, 4) од 30-39 партија, 5) од 40-49 партија и 6) на 50 и више партија, као и када није било поделе по партијама.

Трајање сваке од следећих фаза поступка јавне набавке (у данима):

- 1) планирање и припрема за поступак јавне набавке (истраживање тржишта, анализа, административни послови),
- 2) од иницирања поступка јавне набавке до доношења одлуке о покретању поступка,
- 3) од доношења одлуке о покретању поступка јавне набавке до објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки,
- 4) од објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки до отварања понуда,
- 5) од отварања понуда до доношења одлуке о додели уговора,
- 6) од доношења одлуке о додели уговора до коначности те одлуке и
- 7) од коначности одлуке о додели уговора до закључења уговора.

Колико је трајање поступка набавке мале вредности (у данима)?

Који су најчешће коришћени инструменти финансијског обезбеђења (навести првих 6 по заступљености)?

У коликом броју случајева су коришћени инструменти финансијског обезбеђења (и удео тих случајева у укупном броју поступака спроведених јавних набавки)

Колико је поступака окончано неуспешно, без закључивања уговора?

Разлози за неуспешно окончање поступка:

Наручилац није добио ниједну понуду (број случајева)

Наручилац није добио ниједну благовремену понуду (број случајева)

Наручилац није добио ниједну одговарајућу понуду (број случајева)

Наручилац није добио ниједну прихватљиву понуду (број случајева)

Колико је поступака поништено одлуком Републичке комисије?

Остали разлози

Укупан број захтева за заштиту права

Број захтева за заштиту права који су усвојени

Број захтева за заштиту права који су одбијени

Број захтева за заштиту права који су одбачени

Најкраће време за решавање захтева за заштиту права (у данима)

Најдуже време за решавање захтева за заштиту права (у данима)

Просечно време за решавање захтева за заштиту права (у данима)

Број мера које су предузела регулаторна и контролна тела у циљу сузбијања нерегуларности у области јавних набавки

Број изречених казни од стране судова за кршење Закона о јавним набавкама

Да ли су организације грађанског друштва укључене у праћење и надгледање поступака јавних набавки (ДА/НЕ) Навести облике, уколико је одговор позитиван.

Односи са понуђачима

Просечан број дана (недеља) за плаћање добављачима

Удео случајева у којима се касни са плаћањем добављачима

Број и проценат раскинутих уговора

Број и проценат уговора код којих је дошло до кашњења у реализацији

Колики је просечан број дана (недеља) кашњења у извршењу уговора у односу на уговорене рокове?

У колико уговора је дошло до прекорачења уговорених цена (трошкова)?

Колико је износило просечно прекорачење цене (трошкова)?

У колико случајева (и колико је учешће тих случајева у укупном броју случајева неизвршавања уговорних обавеза) код којих је активиран инструмент финансијског обезбеђења?

Постојање евиденције о квалитету испоручених производа/пужених услуга

Постојање регистра понуђача по перформансама извршења уговора које води наручилац пратећи квалитет и рокове извршења уговора.

Показатељи одрживости

Број и вредност поступака јавних набавки код којих је примењен критеријум укупног трошка животног циклуса (life cycle costing – LCC).

Број и вредност поступака јавних набавки код којих су примењени еколошки критеријуми

Број и вредност поступака јавних набавки код којих су примењени социјални критеријуми

Број и вредност поступака јавних набавки код којих је уговор додељен малим и средњим предузећима (МСП)

Број и вредност поступака обједињених јавних набавки код којих је уговор додељен малим и средњим предузећима

Да ли постоје мере које подстичу учешће МСП у јавним набавкама

КАПАЦИТЕТИ И ОРГАНИЗАЦИЈА

Постојање програма сертификације службеника за јавне набавке, добровољне или обавезне (ДА или НЕ)

Број службеника који се баве пословима јавних набавки, од тога колико је сертифицираних службеника за јавне набавке

Колико је сертифицираних службеника за јавне набавке који више не раде на пословима јавних набавки код наручиоца?

Просечно радно искуство на пословима јавних набавки (у годинама)

Просечан број сати тренинга у области јавних набавки који службеници добију у области јавних набавки годишње

Степен образовања лица која се баве пословима јавних набавки (број лица са високом стручном спремом, вишом, средњом)

Постојање службе за јавне набавке код наручиоца

Број (и заступљеност) наручилаца код којих је успостављена интерна ревизија

Да ли се поступа по препорукама интерне ревизије? Ако да, у којој мери?

ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ

Прикупљање података о наведеним показатељима могуће је спровести било укључивањем неких од ових показатеља у стандардне статистичке обрасце на којима наручиоци достављају своје извештаје телу задуженом за прикупљање и анализу података и/или путем анкете која би се спроводила једном годишње и која би обухватила репрезентативан узорак наручилаца.

Тренутно се у земљама ЕУ и ОЕЦД-а које се баве напреднијим анализама перформанси јавних набавки користе оба метода упоредо. Податке за један сет показатеља наручиоци шаљу у форми попуњених образаца, а подаци за други сет показатеља прикупљају се у форми анкете. Предност анкете је што ова форма даје могућност анкетираним субјектима да дају детаљна објашњења што може бити драгоцен извор информација аналитичарима.

На крају је важно истаћи да списак показатеља перформанси јавних набавки представљен у овој анализи није коначан, већ га треба посматрати као полазну основу за даљи развој и унапређење током примене.