



**EU PPF**  
PODRŠKA EU U PRIPREMI PROJEKATA  
Perspektiva Srbije za održivi razvoj

[ppf.rs](http://ppf.rs) | [europa.rs](http://europa.rs) | [mei.gov.rs](http://mei.gov.rs) | [cfcu.gov.rs](http://cfcu.gov.rs)



REPUBLIKA SRBIJA  
MINISTARSTVO ZA EVROPSKE INTEGRACIJE  
MINISTARSTVO FINANSIJA  
Sektor za ugovaranje i finansiranje programa  
iz sredstava Evropske unije



Projekat finansira  
Evropska unija



# Evaluacija i ugovaranje – iz ugla revizora



# Evaluacija i ugovaranje – iz ugla revizora

- Ko može da dođe?
  - Revizorsko telo
  - Evropska Komisija
  - Evropski revizorski sud
  
- Šta očekivati?
  - Praktični primeri uobičajenih grešaka (neusaglašenost i nepravilnost)

# Ko može da dođe?

Šta	Tok	Ko
Odobrenje sredstava	↓	Savet Evrope i Evropski parlament - Godišnje usvajanje opšteg budžeta EU
Povlačenje fondova / N+3 pravilo Automatsko vraćanje sredstava u budžet	↓	Evropska Komisija („geografska“ jedinica)
	↓	Država članica / zemlja korisnica („tela za upravljanje i sisteme kontrole“)
Kontrola/revizija funkcionisanja sistema upravljanja i kontrole i u pogledu zakonitosti i regularnosti izdataka	↓	Država članica / zemlja korisnica („tela za upravljanje i sisteme kontrole“)
	↓	Država članica / zemlja korisnica ( <b>revizorsko telo</b> )
	↓	<b>Evropska Komisija („revizorska“ jedinica/ outsourcing)</b>
Konsolidovani računi EU (Konsolidovani finansijski izveštaji i budžetski izveštaji o realizaciji)	↓	Evropska Komisija - Krajnja odgovornost za zakonitost i regularnost transakcija u vezi sa računima EU - Obaveza da se Revizorskom sudu predstave konsolidovani računi EU koji bi trebalo da daju istiniti i objektivan pogled na finansijsku situaciju
Revizija (finansijska, usaglašenost, učinak)	↓	<b>(Evropski) revizorski sud</b> - Eksterni revizor finansija EU i nezavisni čuvar finansijskih interesa svih građana EU, time što pomaže da se poboljša upravljanje finansijama EU - Godišnji izveštaj o realizaciji budžeta EU/Izjava o garanciji podneta Evropskom parlamentu i Savetu (o pouzdanosti konsolidovanih računa EU i zakonitosti i regularnosti transakcija)
Razrešenje Evropskoj Komisiji	✓	Evropski parlament - Godišnji izveštaj Revizorskog suda (zajedno sa posebnim izveštajima) predstavlja osnovu za postupak razrešenja ( <i>discharge</i> ) u kome Parlament, postupajući na preporuku Saveta, odlučuje o tome da li je Evropska Komisija na zadovoljavajući način ispunila svoje budžetske obaveze



# Ko može da dođe – Nadležno revizorsko telo (RT)

Okvirni sporazum između Republike Srbije i Evropske Komisije ... (Član 10(3) i Aneks A, klauzula 5)

- RT – Nezavisan od NIPAK, NAO, upravljačkih i operativnih struktura
- RT funkcije – podnosi Komisiji i Vladi Republike Srbije
  - Godišnje revizorsko mišljenje/ godišnji izveštaj o revizorskim aktivnostima/ mišljenje o eventualnom završnom izveštaju o troškovima
- Godišnje revizorsko mišljenje
  - Efikasno i uspešno funkcionisanje sistema upravljanja, kontrole i nadzora (pravilno funkcionisanje sistema) – sistemske revizije
  - Zakonitost i regularnost osnovnih transakcija (troškovi prijavljeni Komisiji) – revizije uzoraka transakcija
- Godišnji izveštaj o revizorskim aktivnostima
  - Navodiće, između ostalog, eventualne propuste ustanovljene u sistemima upravljanja, kontrole i nadzora i korektivne mere koje preduzme ili planira NAO, Nacionalni fond i/ili date operativne strukture

# Ko može da dođe – Evropska Komisija (EK) i Evropski revizorski sud (ERS)

Okvirni sporazum između Republike Srbije i Evropske Komisije... (Član 50)

- (1) Svi sporazumi o finansiranju, kao i rezultirajući programi, akcije i ugovori koji nakon toga budu zaključeni, podležu nadzoru, kontroli i **reviziji Komisije**, uključujući Evropsku službu za suzbijanje prevara (OLAF) i **revizijama Evropskog revizorskog suda**
- (4) Svi korisnici IPA II vodiće evidenciju i račune koji će biti takvi da omogućavaju identifikaciju **usluga, dobara, radova** i grantova finansiranih po relevantnom ugovoru o finansiranju. **IPA II korisnik** takođe će obezbediti da agenti ili predstavnici **Komisije**, uključujući OLAF, imaju **pravo da pregledaju svu relevantnu dokumentaciju** i račune u vezi sa stavkama finansiranim po datom ugovoru o finansiranju i **pomoći će Evropskom revizorskom sudu da izvrši revizije** u vezi sa korišćenjem IPA II pomoći
- (6) Gore opisane kontrole i revizije primenjive su na sve primaoce i podizvođače koji su dobili pomoć IPA II
- IPA II (7) ... **sama Komisija** ili **eksterni revizor** koga je imenovala Komisija mogu da proveravaju račune i poslovanje Nacionalnog fonda i, gde je primenjivo, operativnih struktura.

# Šta očekivati?

## Zavisi od zaduženja tela (RT, EK, ERS)

### ➤ Revizorsko telo (RT)

#### a) Provera pravilnog funkcionisanja sistema (sistemske revizije)

- Cilj je da se ustanove potencijalni nedostaci u funkcionisanju sistema, da se otkrije uzrok problema, da se proceni (finansijski) efekat ustanovljenih nedostataka i da se daju preporuke za unapređenje sistema. Na primer:
- Pregled plana nabavki – (ne)odgovarajuća procena vrednosti ugovora, ako postoji; da li se rokovi poštuju? Ako ne, šta je uzrok kašnjenja? Npr. nerealističko/preambiciozno planiranje; mogući problemi u nekom konkretnom telu (poput neodgovarajućeg administrativnog kapaciteta, kašnjenja u izradi/ispravci raznih dokumenata nabavke); neodgovarajuća koordinacija između različitih aktera...
- Pregled „kvaliteta“ dokumentacije u procesu nabavke. Kako revizori mogu da dođu do zaključka o „kvalitetu“? Npr. pregledanjem pitanja i odgovora; analizom povratnih informacija od prethodne/naknade kontrole/revizije; angažovanjem nezavisnih eksternih eksperata...
- Pregled ispunjenja dužnosti svakog aktera u sistemu
- Pregled rizika automatskog povraćaja sredstava u budžet (pravilo N+3) i povezanih rizika

# Šta očekivati?

## b) Provera zakonitosti i regularnosti troškova (revizija uzoraka transakcija)

- Cilj je proveriti usaglašenost sa odgovarajućim pravilima i procedurama (npr. PRAG) i ugovornim odredbama. U tom cilju pripremaju se detaljne ček-liste. Na primer, PRAG ček-lista za revizore prati faze javnih nabavke prema odgovarajućim zahtevima i sadrži:
  - i. Izbor ispravne vrste procedure nabavke
  - ii. Objavljivanje dokumenata (Prethodno obaveštenje, obaveštenje o ugovoru, obaveštenje o dodeli ugovora...)
  - iii. Uži izbor (ugovori o uslugama)
  - iv. Potpunost i kvalitet tenderske dokumentacije (npr. Izjava o objektivnosti i poverljivosti)
  - v. Podnošenje i otvaranje ponuda
  - vi. Evaluacioni odbor – sastav i ispunjenje odgovarajućih zahteva (npr. odgovarajuće iskustvo, Izjava o nepristrasnosti i poverljivosti)
  - vii. Proces evaluacije – izbor ponuđača i evaluacija ponuda (administrativna i tehnička usaglašenost, finansijska evaluacija, objašnjenja)
  - viii. Dodela/obaveštavanje/zaključenje ugovora
  - ix. Modifikacija (izmena) ugovora (sprovođenje ugovora)
- Učestalost revizija RT – najmanje jednom godišnje (ali mnogo češće nekoliko puta godišnje)



# Šta očekivati?

## ➤ Evropska Komisija (EK)

- a) Opseg revizije – slično opsegu revizije revizorskog tela (RT)
- b) Učestalost revizija – generalno ređe nego RT

## ➤ (Evropski) revizorski sud (ERS)

- a) Opseg revizije – zavisno od cilja revizije

- Revizija izjava o garanciji

- i. Revizija usaglašenosti (*compliance*) – da li su transakcije/troškovi usaglašeni sa odgovarajućim zakonskim i regulatornim zahtevima?
- ii. Finansijska revizija – da li su finansijski izveštaji potpuni i tačni (pouzdati)? Da li na objektivan način predstavljaju finansijsku situaciju, rezultate i tok novca za datu godinu, u skladu sa odgovarajućim pravilima finansijskog izveštavanja?

- Revizije učinka (*performance*)

Da li se dobila optimalna vrijednost za utrošeni novac („value for money“)? Da li su sredstva korišćena štedljivo (štedljivost)? Da li su rezultati postignuti uz najmanje moguće sredstava (efikasnost)? Da li su ciljevi vezani za potrošnju i ciljeve politika ispunjeni (uspešnost)?

- b) Učestalost revizija

- Generalno, u pretpristupnoj zemlji, „nisu toliko učestale“/ češće su revizije izjava o garanciji

# Šta očekivati?

- Šta je zajedničko svim revizijama (RT, EK, ERS)? Posebna pažnja uvek se poklanja opštim principima koji se primenjuju na nabavke (odeljak 2.5.1. PRAG)
  - 1) Transparentnost
  - 2) Ravnopravan tretman
  - 3) Nediskriminacija
  - 4) Konkurencija
  - 5) Srazmernost
  - 6) Zdravo finansijsko upravljanje (članovi 2(59) i 33(1) Finansijske uredbe 2018/1046)
    - Znači realizacija budžeta u skladu sa principima štedljivosti, efikasnosti i uspešnosti
      - i. Štedljivost – korišćena sredstva biće raspoloživa na vreme, u odgovarajućoj količini i kvalitetu i po najboljoj ceni
      - ii. Efikasnost – najbolji odnos upotrebljenih sredstava, preduzetih aktivnosti i ostvarenja ciljeva,
      - iii. Uspešnost – mera u kojoj su ciljevi ostvareni

# Praktični primeri uobičajenih grešaka (neusaglašenost i nepravilnost)

Okvirni sporazum između Republike Srbije i Evropske Komisije... (član 51 – Zaštita finansijskih interesa Unije)

## ➤ Greška

- *Nenamerne administrativne i tehničke greške počinjene od strane korisnika IPA II ili primaoca pomoći IPA II*

## ➤ Nepravilnost

- *Svaka povreda neke odredbe odgovarajućih pravila i ugovora nastala zbog činjenja ili propusta nekog ekonomskog subjekta koja za posledicu ima ili bi mogla da ima ugrožavanje opšteg budžeta Unije, zaduživanjem neopravdane troškovne stavke na teret opšteg budžeta*



# Praktični primeri uobičajenih grešaka (neusaglašenost i nepravilnost)

## ➤ Greška

- Neusaglašenost, manje ozbiljne i često formalne greške
- Bez finansijskih posledica
- Greška (neusaglašenost) koja nije imala štetan uticaj (odvraćajući efekat) (na primer, objavljivanje obaveštenja o dodeli ugovora kasnije nego što je predviđeno)

## ➤ Nepravilnost

- ... kršenje **pravila** („zakonitost”) i **ugovora** („regularnost”) ...
  - .... koje je **imalo** ili **moglo da** ima posledice po opšti budžet Unije...
- Samim tim, uzimajući u obzir definiciju nepravilnosti, u oblasti javnih nabavki mora se pridati posebna pažnja **mogućim** posledicama po budžet EU

# Praktični primeri uobičajenih grešaka (neusaglašenost i nepravilnost)

- Radi boljeg razumevanja tih **moгуćih** posledica (finansijskih posledica) – Slučaj C-406/14
  - *...Prekršaj se mora smatrati nepravilnošću ukoliko može, kao takav, da ima posledice po budžet. Nasuprot tome, ne postoji zahtev da se dokaže postojanje konkretne finansijske posledice... (stav 44)*
  - *Samim tim, treba smatrati da nepoštovanje pravila o javnim nabavkama predstavlja nepravilnost ... u meri u kojoj se ne može isključiti mogućnost da će propust imati posledice po budžet Fondova. (stav 45)*
- Dakle, ako revizori (RT, EK, ERS) pronađu nepravilnost, ko snosi finansijske posledice (troškove)?

# Praktični primeri uobičajenih grešaka

## Opšti „nalazi”

- Procedure, od pripreme i odobrenja tenderske dokumentacije, do zaključenja ugovora, traju dosta duže nego što je prvobitno planirano
- Delegacija Evropske Unije (DEU) ima značajnu ulogu u tenderskoj i proceduri ugovaranja u svakoj fazi svakog postupka nabavke, sa svojim komentarima, zahtevima za informacije/pojašnjenja/poboljšanja, odbacivanjem/vraćanjem na ispravljanje, suspenzijom i odobravanjem relevantnih dokumenata. Na primer:
  - Za jedan ugovor o radovima, 20 meseci je proteklo od trenutka kada su tenderska dokumentacija (TD) i obaveštenje o ugovoru podneti DEU na prethodno (ex-ante) odobrenje. DEU je vratila TD na ispravljanje više puta (odobrena je ex ante posle trećeg podnošenja)
  - Za vreme faze evaluacije, neka dokumentacija je takođe vraćena na ispravljanje nekoliko puta (Evaluacioni izveštaj je odobren ex ante posle trećeg podnošenja). U skladu sa komentarima, evaluacije su u velikoj meri ispravljene, što je imalo odlučujući uticaj na izbor ponude
  - Kašnjenje u procedurama izazvano je, između ostalog, nedovoljno razumljivom, opsežnom i detaljnom tehničkom dokumentacijom i neodgovarajućim administrativnim kapacitetom za pripremu i kontrolu dokumentacije relevantnih aktera (krajnji primalac/implementaciono telo/resorno ministarstvo)



# Praktični primeri uobičajenih grešaka

## I. Obaveštenje o ugovoru i tenderske specifikacije

### ➤ „Opšte napomene”

- Procedure za nadzor ugovora o radovima i tehničke pomoći u okviru infrastrukturnih projekata održane su u isto vreme; posledica toga su brojne ponude za tehničku pomoć, a nijedna/jedna/veoma malo za nadzor

### ➤ Posebnu pažnju pokloniti sledećem

- Ne koristiti kriterijume za isključenje, selekciju i dodelu koji su **diskriminišući** po osnovu neopravdanih nacionalnih, regionalnih ili lokalnih sklonosti (npr. u vreme podnošenja ponude zahtevati da postoji firma ili predstavnik u zemlji/regionu; da ponuđač ima iskustvo/kvalifikacije u datoj zemlji/regionu)
- Izbegavati **restriktivne** kriterijume za selekciju – kriterijume koji bi ograničili pristup ekonomskim subjektima (npr. minimalni stepen kapaciteta/sposobnosti za neki konkretni ugovor su povezani, ali nisu srazmerni predmetu ugovora)
- Potrebno je obezbediti odgovarajuću komunikaciju/objavljivanje pojašnjenja i dodatnih informacija

### ➤ Za buduće razmatranje

- FIDIC (uvek koristiti sledeće formulacije: npr. „ili druga slična nacionalna pravila”; ili „ili drugi slični nacionalni ili međunarodni uslovi ugovaranja”) – ugovori o radovima u odnosu na ugovore o nadzoru
- Profesionalno iskustvo kao kriterijum za odabir – opšte ili specifično profesionalno iskustvo? („opšte” – nije dovoljno konkretizovano i može biti teško ustanoviti jasnu vezu sa predmetom ugovora); zahtevati „razumne” godine iskustva (npr. izbegavati 15 godina ili obezbediti odgovarajuće opravdanje ako se taj period traži)
- Podugovaranje – Slučaj C-406/14

# Praktični primeri uobičajenih grešaka

## II. Odabir ponuđača i evaluacija ponuda

- Imenovanje evaluacione komisije (ugovori o radovima)
  - Za izgradnju vodovodno-kanalizacionog sistema, sastav evaluacione komisije zvanično je odobrila ex ante DEU, po otvaranju ponuda
- Izveštaj o otvaranju ponuda (usluge; ugovor o nadzoru radova)
  - Za vreme sesije otvaranja ponuda, jedna ponuda ne sadrži obrazac za podnošenje ponude. Međutim, ta ponuda uvrštena je u proces evaluacije, pošto DEU nije želela da ponude budu eliminisane po administrativnom osnovu. Iako postoji razumno objašnjenje da se pomenuta ponuda ipak uvrsti u evaluacioni proces, objašnjenje nije sadržano u Izveštaju o otvaranju ponuda. Pored toga, ta ponuda isključena je zbog tehničke neusaglašenosti.
- Pripremni sastanci (ugovori o radovima)
  - Pripremni sastanak održan je posle sesije otvaranja ponuda i neposredno pred prvu evaluacionu sesiju. Ček-lista koju je popunio IB nije popunjena potpuno tačnim podacima, jer se naglašava da je pripremni sastanak održan pre sesije otvaranja ponuda. Dosije i ponuda nisu bili podeljeni unapred članovima evaluacionih komisija.

# Praktični primeri uobičajenih grešaka

## ➤ Izjava o nepristrasnosti i objektivnosti (ugovori o radovima)

- Prema PRAG-u, „*Svi članovi evaluacione komisije i eventualni posmatrači dužni su da potpišu Izjavu o nepristrasnosti i poverljivosti.*“ Članovi evaluacione komisije potpisali su Izjavu o objektivnosti i poverljivosti koja je namenjena osobama uključenim u pripremu tenderske dokumentacije

## ➤ Tenderska dokumentacija (usluge; ugovor o nadzoru radova)

- Prema PRAG-u, „*Koverta sa finansijskim ponudama odbačenih ponuđača posle tehničke evaluacije moraju da ostanu neotvorene i zadržane.*“ Jedna koverta sa finansijskom ponudom ponuđača koji nije ispunio tehničke uslove tendera blago je oštećena

## ➤ Zahtev za pojašnjenje

- Tokom procesa evaluacije, pojašnjenje se ne zahteva od svih ponuđača – kršenje principa ravnopravnog tretmana (DEU smatra da je to nepravilnost)



# Praktični primeri uobičajenih grešaka

## ➤ Evaluacione tabele (usluge; ugovor o nadzoru radova)

- Metod bodovanja – ispunjenje minimalnih tehničkih zahteva tendera ne obezbeđuje i ispunjenje potrebnog minimuma
- Značajan deo potencijalnih poena u ukupnom broju evaluacionih poena za ključne eksperte vezan je za prednosti
- Bodovanje – npr. iskustvo vođe tima u nadzoru radova u jednom projektu od 30 miliona EUR u poslednjih pet godina boduje se sa 1 poenom, dva i tri projekta sa 2 poena i četiri i više projekata boduje se sa 3 poena. Pitanje je – koliko bi eksperata imalo iskustvo vođe tima u proteklih pet godina na više projekata veće vrednosti? U praksi, svi eksperti ocenjeni su sa 1 poenom

## ➤ Dostava pisama neuspešnim ponuđačima (usluge; ugovor o nadzoru radova)

- Prema PRAG-u, *„bez obzira na vrstu procedure, Ugovorni organ dužan je da neuspešnim ponuđačima pošalje standardno pismo kojim ih obaveštava da njihova ponuda nije prihvaćena u roku od najviše 15 dana od prijema potpisanog ugovora“*. Ugovorni organ poslao je pisma neuspešnim ponuđačima sa zakašnjenjem od 25 dana u odnosu na propisani rok.

# Praktični primeri uobičajenih grešaka

## III. Implementacija ugovora/modifikacija elemenata ugovora utvrđena u obaveštenju o ugovoru ili tenderskoj specifikaciji

- Zamena ključnog eksperta (modifikacija ugovora) (usluge; ugovor o nadzoru radova)
  - Novi ekspert imao je slabije kvalifikacije i iskustvo i honorari za novog eksperta su predmet ponovnih pregovora (član 17 opštih uslova za ugovore o uslugama)
  - Međutim, kvalifikacije i iskustvo novog eksperta nisu bili u skladu sa kriterijumima za profesionalno iskustvo iz projektnog zadatka (iskustvo u najmanje jednom uspešno završenom infrastrukturnom projektu)
  - PRAG, 2.11.1. „... *Eventualne izmene u ugovoru ne mogu da izmene uslove dodeljivanja koji važe u trenutku kada je ugovor dodeljen. Sledeći tu logiku, ne mogu se vršiti bitne promene, poput fundamentalnih promena projektnog zadatka ...*“
  - Da je novi ekspert bio deo prvobitne procene, onda bi ugovor trebalo dodeliti drugom ponuđaču (izvođaču)
- Materijali na gradilištu (ugovori o radovima) (realizacija ugovora)
  - FIDIC (crvena knjiga) – uslovi ugovora

# PODRŠKA EU U PRIPREMI PROJEKATA

Sva dokumenta, informacije, materijale i fotografije možete preuzeti na zvaničnoj internet prezentaciji EU PPF projekta

[www.ppf.rs](http://www.ppf.rs)



# Pitanja i pomoć

**Marin Stegić**

*Predavač, EU PPF | PPF6/EuropeAid/135637/IH/SER/RS*

**+381 11 4040721**

*info@ppf.rs*

[www.ppf.rs](http://www.ppf.rs)

**Hvala Vam na pažnji!**