

# **Структуре и капацитети највиших институција у системима јавних набавки у земљама чланицама Европске Уније**

СИГМА студија бр. 40, Париз, 2007

Највише институције за јавне набавке у земљама чланицама Европске уније су министарства надлежна за јавне набавке (у зависности од земље до земље то могу бити Министарство финансија, Министарство привреде, Министарство правде итд) и посебни, специјализовани органи, као што су управе или агенције за јавне набавке који су формиран на највишем (централном) нивоу. Послови највиших институција за јавне набавке у 22 земље чланице Европске Уније могу се поделити у две групе: 1) основне функције и 2) додатне функције.

Основне функције су дефинисане националним законима који произлазе из обавеза које намеће чланство у ЕУ. Све остале функције, иако важне за функционалност система јавних набавки, сврставају се у додатне функције, с обзиром да нису дефинисане као законска обавеза у земљама чланицама.

Земље чланице ЕУ могу се условно сврстати у три групе, на основу структура система јавних набавки: прву групу чини 11 земаља са централизованом структуром који карактерише висок степен концентрације функција у малом броју највиших тела, другу групу чини 9 земаља са полуцентрализованом структуром код којих су функције подељене на више институција и трећу групу 2 земље са децентрализованом структуром код којих су функције распоређене на већи број институција.

Све земље чланице су основне функције организовале на централизован начин, док су додатне активности организоване на различит начин по земљама, почев од тога да су поверене другим државним органима, па до тога да се поверавају приватним институцијама.

## **Основне функције највиших институција за јавне набавке**

### Дефинисање политике јавних набавки и припрема нацрта Закона о јавним набавкама

Утврђивање фундаменталне политике јавних набавки са циљем да се дефинише правни оквир за јавне набавке је задатак од примарног значаја. Најважнији корак у том смислу је припрема нацрта Закона о јавним набавкама. Ова функција се поверава Министарству финансија/Трезору, Министарству

привреде или Министарству правде зависно од земље до земље. У припреми Нацрта важно је обезбедити поштовање директива Европске комисије.

### Припрема подзаконске регулативе и имплементационих докумената

У неким ЕУ земљама подзаконска регулатива је оскудна због тога што је поступак јавне набавке детаљно и прецизно уређен Законом. У другим, пак, земљама постоји развијенија подзаконска регулатива чији је основни циљ да обезбеди бољу примену Закона. То подразумева израду аката који уређују техничке аспекте поступка јавне набавке, израду смерница, стандардних форми јавних позива, модела тендерске документације са инструкцијама, као и модела општих уговора.

### Међународна координативна функција

Највише националне институције за јавне набавке су контактна тачка у комуникацији са ЕУ институцијама релевантним за ову област. Њихов задатак је да активно сарађује са ЕУ институцијама у хармонизовању и унапређивању домаћег система са европским прописима и добром праксом, да учествује у раду Европске мреже за јавне набавке, као и да сарађује билатерално са сродним институцијама у другим земљама.

### Функција праћења и контроле

Ова функција је од великог значаја у националним системима јавних набавки. Контрола се ослања превасходно на тела интерне и екстерне ревизије и тела за ревизију поступака јавних набавки (заштиту права), док су две кључне функције које обављају највише институције за јавне набавке у свим земљама ЕУ: 1) прикупљање статистичких и других података о закљученим уговорима о јавним набавкама и о ефикасности система јавних набавки у целини, укључујући ту и прикупљање података о тржишту јавних набавки, као што то предвиђају директиве ЕУ и 2) припремање годишњих извешатаја Влади о функционисању националног система јавних набавки.

Поред тога, у једном броју земаља, као што су: Кипар, Естонија, Летонија, Малта постоји и тзв. „ex ante“ контрола од стране тела за јавне набавке која подразумева да се дају претходна мишљења за мање конкурентне поступке, док у две трећине ЕУ земаља оваква пракса не постоји.

У једном, такође мањем броју земаља ЕУ, постоје тзв. „црне листе“ понуђача за које је утврђено да су кршили прописе у области јавних набавки, нису испуњавали уговорне обавезе или су давали нетачне податке.

Управљање званичном листом овлашћених лица за послове јавних набавки такође спада у функцију из ове групе која постоји у неким од земаља ЕУ.

## **Додатне функције највиших институција за јавне набавке**

### Функција саветовања и подршке наручиоцима и понуђачима

Ова функција је присутна у свим земљама чланицама ЕУ и у складу је са фундаменталним принципима Европског споразума (ЕЦ Треату). Ова функција обухвата: развој система смерница и оперативних алата (у електронском и папирном облику) који олакшавају примену поступака јавних набавки и објављивање публикација, коментара и тумачења различитих питања, као и пружање усмених консултација.

### Функција објављивања и информисања

Функција објављивања и информисања обухвата објављивање модела јавних позива са инструкцијама како да се користе, затим успостављање посебног Интернет портала на коме ће се објављивати јавни позиви и информације о закљученим уговорима, као и Интернет базираног система информисања и пружања стручне помоћи наручиоцима и понуђачима.

### Функција професионализације и јачања капацитета

Професионализација и јачање капацитета су кључне функције за повећање ефикасности националног система јавних набавки. Улога највиших институција за јавне набавке је преваходно да иницијализују и координирају националне тренинг програме у јавном сектору, помогну независна истраживања и наставу на факултетима и другим школама у овој области и да организују домаће и међународне конференције, семинаре, радионице на којима се разматрају политика и регулатива јавних набавки. Највише институције учествују и у припреми тренинг програма, али реализација самих програма обуке и других разноврсних дугорочно оријентисаних активности на плану јачања капацитета поверава се универзитетима, истраживачким организацијама и приватним фирмама.

Поред тренинга и истраживања, функција професионализације и јачања капацитета обухвата активности усмерене да јавне набавке нађу своје место на „политичкој мапи“ као кључни стратешки фактор за обезбеђивање квалитетних услуга јавног сектора по најповољнијим условима, ангажовање на позиционирању јавних набавки као кључног елемента у управљању буџетом и јавним расходима. Поред тога, највише институције се боре за унапређивање статуса професије, раде на унапређивању функције одлучивања у јавним

набавкама како би се постигла што боља равнотежа између дискреционих овлашћења и контроле.

### Развојне и координативне функције

Развојне и координативне функције су настале као резултат динамичних промена у регулативи (Директиве ЕУ) и технологији и које имају све већу утицај на националне системе јавних набавки. Најзаступљеније функције из обе групе су: подршка и координација у примени оквирних споразума, развој система и методологије за електронске набавке, увођење система за мерење перформанси јавних набавки итд.

Може се закључити да је еволуција функција јавних набавки резултат развоја нових инструмената и механизма као што су оквирни споразуми, електронске јавне набавке компетитивни дијалог итд. и све већег нагласка на ефикасност у пружању услуга јавног сектора. Структура највиших институција у области јавних набавки треба да се обликује тако да омогући јачање професионализације у јавним набавкама и развој подршке систему овом систему.