



Резиме 26

Септември, 2016 година

Јавни набавки

Организирање на централните функции за јавни набавки

СОДРЖИНА

- [Зошто е потребна организациска структура за извршување на функциите на јавните набавки?](#)
- [Клучни централни функции за јавни набавки](#)
- [Какви видови структурни модели постојат?](#)
- [Административен капацитет на централната структура за јавни набавки](#)
- [Придобивки и недостатоци од функциите што ги извршуваат централните структури за јавни набавки](#)
- [Дополнителни информации](#)

Одобрено за објавување од Карен Хил, раководител на програмата СИГМА

Во ова резиме се врши анализа на функциите, структурите, статусот во рамки на владата и капацитетот на централните тела за јавни набавки во земјите-членки. Оваа анализа може да биде особено од корист за избраните претставници, креатори на политики и носители на одлуки во националните органи на земјите-кандидатки за членство во Европската унија (ЕУ) и во други земји што го реформираат својот систем на јавни набавки согласно со практиките на ЕУ. Овие земји размислуваат за воспоставување, зајакнување или реорганизација на нивните структури во насока на извршување функции поврзани со системот на јавните набавки. Ова резиме не дава препорака за конкретна институционална организираност. Во „*Централни структури за јавните набавки и капацитетот во земјите-членки на Европската унија* (Документ на СИГМА бр. 40)¹ е даден детален преглед на разни модели што се воспоставени во земјите-членки, компаративна анализа, како и основата и причината за користење одреден институционален модел.

Зошто е потребна организациска структура за извршување на функциите на јавните набавки?

Земјите-членки на ЕУ по правило воспоставуваат централни организациски структури за извршување функции поврзани со системот на јавните набавки во целина. Имајќи предвид дека јавните набавки претставуваат една од клучните економски активности во сите земји, развојот на стабилен и ефикасен систем на јавни набавки честопати претставува политички приоритет. Формирањето централни тела за јавни набавки претставува важен придонес за успешен развој и поволно севкупно позиционирање на системот на јавните набавки во една земја. Сите клучни засегнати страни во системите на јавни набавки во голема мера ги користат капацитетите на телата за јавни набавки за поддршка на развојот на националните системи за набавки.

Со цел системот на јавните набавки да функционира на сите нивоа, потребно е одредени функции да се извршуваат на централно (или регионално) ниво. Овие функции може да вклучуваат: подготовка на национално законодавство за јавни набавки, совети за договорните органи/субјекти и за економските оператори во однос на примената на законодавството, обезбедување обука за јавните набавки, објавување огласи и соработка со Европската комисија и со други меѓународни институции. Во некои земји, повеќето од овие задачи се комбинирани во една централна институција. Во други земји пак, задачите се поделени меѓу неколку централни институции. Во некои земји може да нема централни институции за извршување на некои од овие задачи.

Разликите во околностите и условите во кои се формираат и развиваат системите на јавните набавки се одразени во нивната структура. Спроведувањето на ново законодавство за јавните набавки кое се води од конкуренцијата, честопати со краток рок во рамки на процесот на пристапување кон ЕУ, налага ефективна и брза мобилизација на поддршката и заложбите на владата. Затоа, генерално е потврдено дека предуслов за ефективен процес на правна реформа е постоењето на централизирано институционално решение. На централизираните институции им е дадено овластување и им се доделени задачи за координирање, управување и поддршка на спроведувањето на законодавството за јавните набавки.

Иако не постои јасна обврска од ЕУ по ова прашање, практичното искуство на поновите земји-членки и на земјите-кандидатки за членство во ЕУ ја докажува важноста на централните организации за јавни набавки во извршувањето на соодветните активности

¹ СИГМА (2007 година), *Централни структури за јавните набавки и капацитетот во земјите-членки на Европската унија*, Документ на СИГМА бр. 40, издание на ОЕЦД, Париз.

вклучени во Поглавјето за јавни набавки за пристапување кон ЕУ. Во тие земји, клучен предизвик во процесот на реформа на јавните набавки, заедно со реформата на правната компонента, е прашањето како најдобро да се организира централната организациска структура за координација, спроведување и следење на јавните набавки. Истиот предизвик е, или ќе биде, подеднакво важен за земјите што го реформираат својот систем на јавни набавки согласно со практиките на ЕУ. Адекватна политичка поддршка за постигнување на дефинираните предуслови за целосно функционирање на системот претставува камен-темелник на процесот на реформа во областа на јавните набавки. Воспоставувањето на силна фокусна точка за јавни набавки на високо централно ниво, на која ѝ е даден широк опфат на функции и одговорности, се смета за суштинска мерка за земјите во процесот на градење на нивните системи на јавни набавки. Меѓутоа, во најголем дел, прашањето за управување со политиката за јавни набавки обично се јавува во контекст на процесот на реформи. Токму прашањето за реформата ја покренува потребата од механизам за извршување на таа реформа.

На пример, како што покажува поновото искуство, во претпристапниот период, Република Хрватска требаше да обезбеди дека одредена **организација за набавки** би гарантирала кохерентна политика во сите области поврзани со јавните набавки и би го насочила нејзиното спроведување на тој начин што би се олеснил процесот на усогласување со законодавството на ЕУ, како и идните преговори во поглавјето што се однесува на јавните набавки.

Откако земјата ќе го помине напорниот процес на реформа и зајакнување на својот капацитет за јавни набавки, каде централното тело за јавни набавки игра важна и суштинска улога, може да се очекува дека некои од функциите што тоа тело ги извршува нема повеќе да бидат неопходни и ќе се сметаат за редундантни. Сепак, која било владина политика, вклучително и политиката што се однесува на јавните набавки, на некој начин ќе биде насочувана во рамки на владата, дури и да не е централно тело што се занимава исклучиво со јавни набавки.

Во исто време, во 15 „постари“ земји-членки, функциите за набавки, особено задачите за поддршка, честопати се организирани на децентрализиран начин. Различноста на институционалните системи во областа на јавните набавки во тие земји може да се објасни со разликите во нивните правни, политички и административни традиции. Освен тоа, јавните набавки се развиваа постепено повеќе од еден век, а некои национални системи се формирани како резултат на континуирани промени во општеството.

Еволуцијата на клучните функции за јавни набавки, исто така, треба да се разгледува од аспект на променливата средина во која се одвиваат јавните набавки, која постојано се усложнува. Јавните набавки се мултидисциплинарно поле. Разни области на хоризонтални политики и други фактори поврзани со променливата средина имаат силно влијание и импликации врз системите на јавните набавки. Ова влијание е особено изразено од аспект на законодавната и регулаторната рамка, технолошкиот развој, развојот на јавниот сектор, зајакнувањето на капацитетот и мерењето на успешноста, подобрувањето на интегритетот и од аспект на меѓународната координација и соработка.

Функциите за развој и координација на јавните набавки станаа важни во сите земји-членки како резултат на зголемување на потребата од владини иницијативи и поддршка во области што подлежат на брзи технолошки промени. Една од областите која има силна поддршка од технолошкиот развој се електронските набавки (**е-набавки**) и голем број земји воведуваат електронски платформи што треба да се користат од страна на договорните органи/субјекти и со тоа да станат замена за традиционалните методи каде се користи хартија. Веќе насекаде низ Европа има бројни примери за успешни решенија

за е-набавки (Франција, Холандија, Норвешка, Португалија, Обединетото Кралство (Велс), итн.).

Одредени промени во системот на јавни набавки се фокусирани на зголемување на нивото на вклученост на **социјалните, еколошките и иновативните аспекти** во процесот на јавни набавки. На пример, голем број јавни органи во Европа го имаат заземено пристапот на воведување обврски за „зазеленување“ на спроведувањето на јавните набавки, или со воспоставување посебна политика, или во склоп на други политики.

Владите треба ефективно да го разгледуваат и да постапуваат по овој процес на промена. Овие промени ќе имаат импликации врз начинот како најдобро да се организира институционалната структура на системот на јавни набавки со цел да се постигне ефикасност во обезбедувањето на јавните услуги. Која било структура за набавки треба да увиди како најдобро да ја задоволи зголемената потреба од професионализација на функцијата на јавните набавки и последователната потреба за развивање, особено на структурата за поддршка во јавните набавки. Затоа, од суштинско значење е да се најде соодветен организациски модел со кој ќе се постигне ефективен и природен баланс меѓу специфичностите на соодветните функции и обврските на овие функции од аспект на самостојност и интеракција. При изборот на соодветниот организациски модел, мора да се земат предвид и различните аспекти на набавките, коишто ги опфаќаат и концесиите и јавните приватни партнерства (ЈПП), како и други области на хоризонтални политики, а истовремено да се избегнува судир на интереси.

Комбинираните ефекти од регулаторните, технолошките и комерцијалните промени создаваат потреба од зголемена професионализација на функцијата за набавки на оперативно ниво кај договорните органи /субјекти и кај приватниот сектор.

Клучни централни функции за јавни набавки

Во земјите-членки на ЕУ има голема разноликост кога станува збор за институционалната организираност, иако еднообразноста на функциите што се вршат во рамки на структурите за јавни набавки е очигледна. Во однос на природата на задачите, тие функции може да се класифицираат или како **основни функции** или како **дополнителни функции**². Оваа општа класификација доведува до преклопувања меѓу различните функции, особено во контекст на разликите од организациски аспект. Таа во секој случај е корисна кога се објаснува на кој начин се организирани централните функции за јавни набавки во различни земји.

- **Основни функции:** Оние функции што се уредени со националното законодавство, честопати како директен одговор на обврските поврзани со членство во ЕУ. Затоа, со овие функции треба да се постапува на ниво на централна влада. Тие опфаќаат примарни политики и законодавни функции, секундарни политики и регулаторни функции, функции на меѓународна координација и функции на следење и оценување на усогласеноста.
- **Дополнителни функции:** Сите функции што не се основни функции може да се класифицираат како дополнителни функции бидејќи не претставуваат правна обврска за сите земји-членки. Треба да се нагласи дека за функционалноста на системот на јавни набавки, овие дополнителни функции не се помалку важни од основните функции. Нив може да ги вршат централно позиционирани тела за јавни набавки во рамки на структурата за јавни набавки, но тие се подеднакво

² Централни структури за јавните набавки и капацитетот во земјите-членки на Европската унија (Документ на СИГМА бр. 40) – види фуснота 1.

често споделувани или обезбедувани од разни тела во рамки на структурата за јавни набавки или во рамки на пошироката јавна администрација, како и од тела во приватниот сектор. Дополнителните функции опфаќаат советодавна и оперативна поддршка, објавување и информирање, професионализација и зајакнување на капацитетот, и развој и координација на набавките.

Основни функции

- **Примарни политики и законодавни функции**

Назначените тела на ниво на влада имаат задача да изработат основни политики за јавни набавки чија цел е утврдување на севкупната правна рамка за функционирањето на јавните набавки. Најважната функција во овој контекст е подготовката и изработката на примарно законодавство за јавни набавки, коешто го вклучува националното законодавство преку кое се спроведуваат Директивите на ЕУ за јавните набавки³ (Директивите), како и регулаторната рамка и рамката на политики што ќе се применуваат во области надвор од опфатот на Директивите. Директивите се транспонираат во примарното законодавство во сите земји-членки, но сите ги немаат уредено областите што не се опфатени со Директивите во примарното законодавство. Во рамки на оваа функција, вообичаено се доделуваат следниве задачи: (1) да ја предводи работната група во процесот на изработка; (2) да го организира процесот на консултации со главните засегнати страни во системот на јавни набавки; и (3) да учествува во други законодавни активности што се релевантни за јавните набавки.

Законодавните функции и функциите на креирање политики често се извршуваат во соодветното централно тело за набавки (Бугарија, Кипар, Романија и Словачка).

Функцијата на изработка на текстот на законот честопати ја врши Министерството за финансии, Министерството за економија и Министерството за правда, притоа таа е организирана или одделно или во рамки на централното тело за јавни набавки. Таков е случајот, на пример, во Естонија каде Министерството за финансии, во чиј состав е Бирото за јавни набавки, е одговорно за оваа задача.

Земји каде функцијата на изработка на текстот на законот е јасно издвоена од главните централни тела за јавни набавки се Естонија, Унгарија, Италија, Летонија, Литванија и Шведска.

- **Секундарни политики и регулаторни функции**

Секундарните политики и регулаторни функции се однесуваат на прописи кои се формално усвоени од владата со цел да се даде ефект на примарното законодавство во одредени области или да се обезбедат алатки за спроведување како поддршка во примената на примарното законодавство.

³ Директива 2014/23/ЕУ за доделување договори за концесија, 26 февруари 2014 година; Директива 2014/24/ЕУ за јавни набавки и за укинување на Директивата 2004/18/ЕУ, 26 февруари 2014 година; Директива 2014/25/ЕУ за јавни набавки на субјекти кои работат во секторите водоснабдување, енергетика, транспорт и поштенски услуги и за укинување на Директивата 2004/17/ЕЗ, 26 февруари 2014 година; Директива 89/665/ЕЕЗ за усогласување на законите, прописите и административните одредби во врска со примената на постапките за правна заштита при доделувањето на договори за јавна набавка на стоки и работи, 21 декември 1989 година, со измените и дополнувањата; и Директивата 92/13/ЕЕЗ за усогласување на законите, прописите и административните одредби во врска со примената на прописите на Заедницата за постапките за набавки на субјектите од секторите водоснабдување, енергетика, транспорт и телекомуникации, 25 февруари 1992 година, со измените и дополнувањата.

Постојат јасни разлики меѓу земјите во однос на потребата од секундарно законодавство и неговиот опфат. Некои земји функционираат без какво било секундарно законодавство или го имаат во многу мал обем, а наместо тоа, се потпираат, на пример, на излагањата (забелешките со образложение поврзани со разните одредби) за изработка на примарно законодавство во собранието, на соопштенијата со образложение од страна на назначените тела, или на судската практика. Други пак наложуваат со закон да се усвои, во различен опфат, одредено секундарно законодавство, кое во некои случаи претставува дури и услов за обезбедување ефективност на примарното законодавство.

Понатаму, некои земји го надополнуваат примарното и секундарното законодавство со обезбедување терцијарно законодавство (на пр. оперативни насоки) донесено од назначени централни тела за јавни набавки. Од тој аспект, дополнителните прописи може да вклучуваат прописи за спроведување, коишто опфаќаат технички аспекти од процесот на набавки, области што не се опфатени со примарното законодавство, или области каде се потребни упатства за појаснување на примената; оперативни насоки; стандардни обрасци за огласи; модели на тендерска документација за набавка на стоки, услуги и работи, вклучувајќи инструкции за понудувачите, обрасци за понуди и технички спецификации; како и модел на општи услови, вклучувајќи обрасци на договори за набавка на стоки, услуги, работи и концесии.

- **Функции на меѓународна координација**

Координацијата на меѓународните активности и на активностите во рамки на ЕУ за јавни набавки претставува важна функција за секоја земја-членка на ЕУ, којашто вообичаено би ги опфатила сите или некоја од следниве задачи: (1) одговорност за националниот придонес кон меѓународните регулаторни активности во областа, меѓу другото, како што е Договорот за јавни набавки на Светската трговска организација, каде земјите-членки се во улога на набљудувачи во преговорите што ги води Европската комисија, или Модел законот на Комисијата за меѓународно трговско право на Обединетите нации; (2) одговорност за националниот придонес кон советодавниот комитет на ЕУ и неговите работни групи што се занимаваат со јавни набавки; (3) да дејствува како национална контакт точка за Европската комисија за прашања и за постапки за извршување и прекршувања врз основа на Договорот на ЕУ⁴; (4) учество во меѓународни мрежи, како што е Европската мрежа за јавни набавки; и (5) соработка со соодветни институции во други земји.

Во повеќето земји-членки, централното тело за јавни набавки, или телото одговорно за изработка на текстот на законодавството, ги извршува функциите на меѓународна координација, но честопати овие функции ги **вршат заеднички две тела**, како што е тоа случај во Естонија, Унгарија, Летонија, Литванија и Шведска.

- **Функции на следење и оценување на усогласеноста⁵**

Следењето на јавните набавки игра важна улога во сите национални системи за јавни набавки. Следењето вклучува какво било систематско набљудување на системот на јавни набавки што се спроведува со цел оценување на начинот на кој се остваруваат развојот и функционирањето на системот, како и посакуваната (таргетирана) состојба, онака како што се дефинирани од креаторите на политики. Директивата од 2014 година им

⁴ Договор за функционирањето на Европската унија – консолидирана верзија на Договорот за функционирањето на Европската унија, *Службен весник на Европската унија*, С 326, 26 октомври 2012 година. Во резимето за јавни набавки Договорот се сретнува како „ДФЕУ“ или „Договор“.

⁵ За повеќе информации, види во *Следење на јавните набавки* (Резиме на СИГМА 27, јуни 2016 година).

наложува на земјите-членки да доверат функција на следење на „еден или повеќе органи, тела или структури“ коишто се овластени да известуваат за „конкретни повреди или системски проблеми“ што биле идентификувани.

Функциите на оценување на усогласеноста вклучуваат методи и постапки што се применуваат со цел да се откријат и коригираат неправилности во јавните набавки. Во некои земји, на организациите за јавни набавки им се дава уште попроактивна улога што треба да ја играат во иницирањето на постапките за судска правна заштита во судовите заради повреда на законот за јавните набавки.

Директивата од 2014 година им налага на земјите-членки да доверат функција на следење на „еден или повеќе органи, тела или структури“ коишто се овластени да известуваат за „конкретни повреди или системски проблеми“ што биле идентификувани. За дополнителни информации, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 27, *Следење на јавните набавки* (јуни 2016 година).

Во Хрватска, на пример, Министерството за економија, коешто е телото одговорно за системот на јавните набавки, има овластувања да покренува прекршочни постапки против договорни органи/субјекти пред надлежниот прекршочен суд доколку министерството утврди повреди на Законот за јавните набавки.

Некои од новите земји-членки, покрај националните функции за јавни набавки, развиваат посебни функции на оценување на усогласеноста за фондовите на ЕУ.

Примери за земји-членки што имаат воспоставено некаков вид претходна (*ex ante*) ревизија: Кипар, Естонија, Франција, Унгарија, Летонија, Малта, Полска и Романија.

Функциите на следење и оценување на усогласеноста може да ги вклучуваат следниве задачи:

- подготовка на годишен извештај до владата или до собранието за функционирањето на националниот систем на јавни набавки;
- собирање статистички и други информации, меѓу другото, за планирање на јавните набавки, навлегување на пазарот, доделени договори и успешност и ефикасност на системот на јавни набавки;
- вршење ревизија, контрола, инспекција, проверка на усогласеноста со законите;
- доколку е применливо, вршење овластувачка функција со давање претходна согласност на договорните органи/субјекти за одредени одлуки во постапката за набавка, како што се договорната документација, техничките спецификации и користењето помалку конкурентни постапки или скратени постапки;
- отпочнување постапки за судска правна заштита во судовите заради повреда на законот за јавни набавки;
- доколку е применливо, водење официјален список на овластени економски оператори и/или овластени службеници за јавни набавки.

За повеќе информации околу следењето, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 27 *Следење на јавните набавки* (јуни 2016 година).

Дополнителни функции

Советодавна функција и функција на оперативна поддршка

Овие важни функции се воспоставени со цел поддршка на договорните органи/субјекти, како и на економските оператори во задачите што ги извршуваат. Целта на овие функции

е да им се овозможи на договорните органи/субјекти да дејствуваат ефикасно и во согласност со националното законодавство, основните начела на Договорот на ЕУ и добрите практики.

Во почетните фази од реформа, од суштинско значење особено е постоењето на тело што дава совети за примената на правната рамка и за други сродни прашања. Правните советодавни функции се вообичаено одговорност на централно позиционираните тела за јавни набавки. Сепак, одредени советодавни функции и функции за поддршка честопати се вршат заеднички од страна на голем број играчи во рамки на заедницата на јавни набавки, како што се асоцијации на регионална и локална администрација, големи договорни субјекти и претпријатија од секторските дејности, приватниот сектор (консултанти и адвокатски фирми), стопански комори и здруженија на мали и средни претпријатија.

Советодавната функција и функцијата на оперативна поддршка го вклучуваат следново: организирање на функција за поддршка за клиенти со цел обезбедување правна и професионална поддршка на купувачите и на економските оператори на дневна основа; развој на системи за упатување и оперативни алатки за управување со сите фази од постапката за набавка, на пр. методологии за евалуација на понудите; и издавање публикации, коментари и соопштенија со образложение за разни аспекти од јавните набавки.

Функции на објавување и информирање

Начелото на транспарентност му наметнува обврска на договорниот орган за обезбедување, во корист на кој било потенцијален понудувач, одредено објавување коешто е доволно да се овозможи отворање на пазарот на јавни набавки за конкуренцијата. Ова објавување претставува камен-темелник на системот на јавните набавки.

Во некои земји-членки, разни функции на објавување му се доверуваат на централното тело за јавни набавки кое може да биде одговорно за администрирање на националниот билтен за јавни набавки. Дел од оваа административна улога, исто така, може да вклучува контрола на квалитетот на известувањата пред нивно објавување или доставување. За договори над праговите на ЕУ, на централното тело може да му се довери одговорноста за доставување на известувањата подготвени од договорните органи/субјекти до *Службениот весник на Европската унија (Сл. весник на ЕУ)*. Оваа одговорност може да ја вклучува и задачата за отфрлање на одредени известувања коишто не ги исполнуваат барањата.

Во Унгарија и во Словачка, на пример, централните канцеларии за набавки ги проверуваат нацрт известувањата пред тие да бидат проследени до *Сл. весник на ЕУ*. Во Хрватска, Ирска, Словенија и во Обединетото Кралство, централните институции за набавки немаат таква функција.

Објавувањето и дистрибуирањето информации за законодавството и политиките за јавни набавки, вклучувајќи извори на дополнителни информации, материјали и совети, претставуваат останати сродни задачи. Овие информации може да бидат на хартија, како и во форма на извори од Интернет или ресурси на каков било друг медиум. Задачите поврзани со оваа функција може да го вклучуваат следново: обезбедување модели на огласи и упатства за нивно користење; работа со систем за објавување огласи и известувања за склучен договор на Интернет, вклучувајќи ја обработката на огласи; контрола на квалитетот и законитоста на добиените известувања; објавување известувања и доставување известувања до *Сл. весник на ЕУ*; водење регистри за јавни набавки или други бази на податоци за јавни набавки; водење списоци на договорни субјекти; водење систем за информации и упатства на Интернет за поддршка на

заедницата на јавните набавки, вклучувајќи документација со упатства, модел на понуди или договорна документација и соопштенија со образложение и коментари (кои, исто така, се дел од советодавните функции).

Функции на професионализација и зајакнување на капацитетите

Професионализацијата на службениците за јавни набавки и зајакнувањето на капацитетите на операциите за набавки се сметаат за суштински функции за зголемување на ефикасноста на кој било национален систем за јавни набавки.

Договорните органи/субјекти се соочуваат со комплексна средина за јавни набавки, со широка палета функции и одговорности што влијаат врз бараните компетенции и изборот на решенија за организираност и соработка. Заради тоа, постои континуирана потреба од високо образование, како и специјализирана обука за јавни набавки во различни дисциплини и професии.

За да бидат ефикасни, структурите за јавни набавки треба да знаат да реагираат на променливата средина и да преземат соодветни чекори за градење соодветни институционални решенија за јавни набавки. Поточно, неопходна е силна структура за поддршка што ќе обезбеди професионално советување и зајакнување на капацитетите.

Овие функции може да се доверат на централните тела за јавни набавки и може да вклучуваат: отпочнување и координација на национални програми за обука за договорните органи/субјекти; олеснување на самостојното учење и истражување во универзитетите и колежите за обука и преку приватни компании; организирање програми за истражување за законот за јавни набавки, економијата и политиките; и учество во национални и меѓународни академски и други настани за законот за јавни набавки, економијата и политиките.

Обуката претставува клучна активност во рамки на оваа функција, но централното тело дејствува повеќе во својство на *иницијатор* (што вклучува одговорност за утврдување на политиката за обука), *олеснувач* и *координатор* на обуката за јавни набавки за договорните органи и за економските оператори, наместо во својство на спроведувач на програмите за обука.

Практичната вклученост на централните тела за јавни набавки вообичаено е ограничена на организирање конференции и семинари од информативна природа со претставување на законодавството и на други сродни области коишто претставуваат важна одговорност на овие тела. Таа вклученост може да подразбира подготовка на програмите и материјалите за обука, но универзитетите, истражувачките институции и приватниот сектор вообичаено спроведуваат посеопфатни, специјализирани и долгорочни активности за зајакнување на капацитетите.

Во некои земји-членки, централните тела се одговорни за разни шеми за акредитација на службениците за јавни набавки или за консултантите за јавни набавки. Сепак, професионализацијата и зајакнувањето на капацитетите не се ограничени на обука и истражување. Оваа функција опфаќа многу поширок пристап и предизвик, имено со цел:

- да се прошири концептот за јавни набавки надвор од фазата на поднесување понуди и усогласеност со регулаторната рамка за да се опфатат сите фази од циклусот на набавка;
- функцијата на набавка да се стави на политичката мапа за да се препознае како клучен стратески фактор во обезбедувањето ефикасни услуги за јавноста по што е можно помал трошок;
- да обезбеди дека набавките ќе бидат внесени во главниот дел од буџетот и процесот на јавно трошење;

- да привлече соодветна професионална експертиза за јавни набавки и да го подигне статусот на професијата на набавките;
- да утврди како најдобро да се организираат и раководат операциите за набавка на ниво на договорните органи;
- да се осмислат структурите за носење одлуки на таков начин што ќе се најде вистинскиот баланс меѓу дискреционото право и контролата.

Функции на развој и координација на набавките

Функциите на развој и координација на набавките станаа важни во сите земји-членки. Оваа важност се јавува како резултат на постојаното зголемување на потребата од иницијативи на централната власт и организациска и оперативна поддршка во области што подлежат на брзи технолошки и значителни законодавни промени. Во некои земји-членки, овие функции станаа одговорност на главните централни тела за набавки, додека во други земји овие функции им се доделени на специјализирани тела.

Функциите на развој и координација на набавките, меѓу другите задачи, опфаќаат координација и поддршка на проекти за концесии и ЈПП, воведување системи за мерење на успешноста на јавните набавки и покренување иницијативи за изработка на модели на договори за користење во јавниот сектор. Една од важните функции е развојот на техники за набавка, како што се технички спецификации засновани на претходни резултати.

Телата за јавни набавки, исто така, станаа активни во воспоставувањето електронски системи за јавни набавки со обезбедување електронска платформа што би ја користеле договорните органи/субјекти. Одредени промени во системот на јавни набавки се фокусирани на зголемување на нивото на вклученост на социјалните, еколошките и на иновативните аспекти во процесот на јавни набавки.

Во процесот на интеграција во ЕУ, исто така, се нагласува важноста на соодветната координација, како и развојот на систем на јавни набавки во согласност со утврдените барања. Мултидисциплинарната природа на јавните набавки и нивната директна поврзаност со разни полиња на хоризонтални политики, исто така, наложуваат соодветни активности за координација и соодветна политичка поддршка со цел да се постигне меѓусекторска кохерентност.

Какви видови структурни модели постојат?

Во земјите-членки, постојните структури за јавни набавки може да се поделат на три поголеми групи:

- **Централизиран** структури за набавки: карактеризирани со висока концентрација на функции на набавка што им се доверени на неколку централно позиционирани институции (вообичаено една или две институции).
- **Полуцентрализиран** структури за набавки: со мешана концентрација на функции на набавка што им се доверени на ограничен број институции позиционирани на различни нивоа во рамки на јавната администрација (вообичаено три или четири институции).
- **Децентрализиран** структури за набавки: карактеризирани со дисперзирана концентрација на функциите на набавка што им се доверени на неколку институции позиционирани на различни нивоа во рамки на јавната администрација. Честопати се состои од јавни и приватни друштва (вообичаено се вклучени повеќе од пет институции).

Основните функции, по правило, се организирани на централизиран начин. Дополнителните функции може да бидат извршувани од широк спектар на тела, вклучувајќи тела во приватниот сектор, како на централизирано, така и на децентрализирано ниво од јавната администрација.

Во некои системи, законодавните функции и функциите на политики ги извршува министерската структура, додека други важни функции на набавки му се доделуваат на посебно тело за набавки. Посебното тело за набавки може да биде дел од владата или подредено на законодавното тело.

Кај структурите за јавни набавки со една доминантна институција за набавки, таа иста институција вообичаено извршува законодавни функции и функции на политики. Оттука, законодавните функции се извршуваат само во доминантни институции кои се дел од владата. Освен тоа, од нејзините „основни функции“, доминантната институција вообичаено е одговорна за владино советување, изработка на политики за јавни набавки, меѓународна соработка и одредени функции на следење. Задачите поврзани со обука и истражување, развој и деловна администрација, објавување и информирање и административни задачи и задачи за следење, честопати се извршуваат надвор од доминантната институција.

Во земјите-членки што имаат структура за јавни набавки составена од една **клучна институција за набавки**, релевантните задачи може да бидат поделени меѓу неколку институции и организации, при што една институција би имала позначајна позиција. Примери во оваа група се Службата за уставни прашања на Сојузниот канцелар на Австрија, Сојузното Министерство за економија и технологија на Германија, Советот за јавни набавки на Унгарија и Министерството за јавни работи на Луксембург.

Заедничка карактеристика на полуцентрализираните или децентрализираните структури за набавка е поделбата на релевантните задачи меѓу разни институции и организации. Додека некои институции, најчесто соодветните министерства, се секогаш одговорни за регулаторни функции, централна точка на организирање со силен акцент на одредена институција или организација не е секогаш присутна, особено не кај подецентрализираните структури. Оваа категорија е спротивна на централизираната структура за набавки, којашто се карактеризира со голема концентрација на функции што им се доверуваат на неколку институции.

Финска е најочигледен пример на структура за набавки со **децентрализиран систем** кој се карактеризира со функции на набавки што се јасно распределени меѓу неколку институции и со отсуство на доминантна институција за набавки. Важните задачи се концентрирани во Министерството за финансии (креирање политики и изработка на стандардни документи) и во Министерството за трговија и индустрија (изготвување на законодавството и одредено следење). Сепак, другите функции се поделени меѓу Министерството за надворешни работи, Владиниот одбор за набавки, Советодавното одделение за јавни набавки, Здружението на фински општински и регионални органи, Државниот завод за ревизија и приватно организираните друштва (но главно во јавна сопственост) ХАУС Лтд., Ефеко Лтд. и Хансел Лтд. Освен тоа, земјата е вертикално децентрализирана, затоа што регионите и општините имаат силна улога, делумно преку нивното национално здружение.

Без оглед на тоа кој организациски модел е воспоставен, достапни се неколку организациски решенија во однос на позиционирањето на централните тела за набавки. Централните тела што извршуваат функции на јавни набавки може да бидат организирани во различни линии на известување. Вообичаено овие централни тела се организирани на тој начин што се во рамки на или подредени на министерството за финансии, министерството за труд, министерство за регионален развој, кабинетот на

претседателот на владата, советот на министри, собранието, органот за заштита на конкуренцијата или друго јавно тело.

Во некои случаи, повеќе единици може да опфаќаат една или повеќе функции на јавни набавки и може да бидат организирани во комбинација од институционални опкружувања. Вообичаено функциите на политики и примарно законодавство ги врши некое министерство, како што се министерството за финансии или министерството за правда, додека советодавните функции и функциите на објавување почесто ги извршуваат централни тела со различна поставеност и линија на известување.

Во некои земји-членки, на бироата или агенциите за јавни набавки им е даден посамостоен статус во рамки на собранието или директно во рамки на владата, додека во други земји-членки, овие служби дејствуваат како оддели во рамки на структурите на министерството.

Статусот на телото за јавни набавки е друго важно прашање на коешто треба да се осврнеме, затоа што со тој статус се определува улогата и потенцијалното влијание што тоа тело може да го има во рамки на системот на јавни набавки. Статусот се однесува на следниве елементи:

- позиционирање или поставеност на телото за набавки во рамки на јавната администрација;
- овластување за несење одлуки, мандат и функции доделени на телото и правна основа за неговата надлежност (на пр. закон за јавните набавки);
- независност на раководството изразена преку условите и постапките за нивно именување и разрешување (на пр. претседател, директор, раководител на одделение);
- организациско уредување, состав и кадровски ресурси што му се доделени на телото;
- финансиски средства и износ на ресурси за персоналот и за оперативни трошоци (на пр. општ буџет, посебни средства и сопствено финансирање);
- средства за надзор врз активностите на телото за набавки.

Административен капацитет на централната структура за јавни набавки

Достапноста на задоволителен административен капацитет, без оглед на тоа каков организациски модел или систем е воспоставен, се има покажано како доста важно прашање за новите земји-членки и за земјите-кандидатки за членство во ЕУ. Подеднакво е важна и за земјите што го реформираат својот систем на јавни набавки согласно практиките на ЕУ.

Не е доволно земјата-кандидат само да се придржува до *законодавството на ЕУ*; се очекува да воспостави, во поширока смисла, целосно безбеден и ефикасен систем на јавни набавки. Земјите опфатени со процесот на проширување мора да покажат дека имаат задоволителен административен капацитет на ниво на централна власт за спроведување на националното законодавство во кое се транспонирани директивите, за ефективно следење на операциите на јавни набавки и за исполнување на сите други обврски согласно Директивите и Договорот на ЕУ. Овие обврски подразбираат воспоставување соодветни институции и механизми, вклучувајќи ги оние што нудат правни лекови, како и да се обезбеди дека овие институции се соодветно кадровски екипирани и имаат капацитет за ефикасно извршување на сите нивни функции. Функциите може да се состојат од широка палета основни и дополнителни функции, како

што е наведено погоре. Од аспект на Директивите, од земјите-членки се бара да ги преземат потребните мерки со цел да им дадат целосна правосилност на нивните одредби во националните закони и да се уверат дека нема национални одредби што ја поткопуваат нивната применливост.

Административниот капацитет на централните тела за јавни набавки опфаќа човечки ресурси, вклучувајќи бројност на персоналот, состав на персоналот и нивен образовен профил, финансиски ресурси и статус на раководството.

Централно прашање кога станува збор за административниот капацитет се однесува на човечките ресурси. Бројноста на персоналот – бројот на луѓе што работат за главното централно тело за набавки и за други релевантни институции – е точката од која се поаѓа. Доколку овие институции имаат постојат недостиг од персонал, нивниот капацитет од аспект на човечки ресурси нема да биде доволен за ефективно извршување на бројните функции што ги имаат. Освен тоа, важен е и образовниот профил на персоналот. Бројот на правници, економисти, дипломци на политички науки, поранешни практичари, инженери или сметководители е подеднакво важен како и обуката на персоналот за поддршка. Освен тоа, континуираното образование, без разлика дали е обезбедено внатре во рамки на организацијата или однадвор, игра важна улога.

Односот меѓу големината на националниот пазар на јавни набавки и сложеноста на задачите што се доделуваат на централната организација за набавки и бројноста на нејзиниот персонал се други релевантни аспекти. Бројноста на персоналот во централните тела за набавки се разликува од една земја-членка до друга. Бидејќи поголем број од релевантните тела се занимаваат и со некои други прашања, освен со функциите на јавна набавка наведени погоре, не е секогаш јасно колку луѓе фактички работат на основните и на дополнителните функции на централните јавни набавки.

Финансиските ресурси се однесуваат на буџетот на централните институции за јавни набавки, како и на нивните извори на приходи. Голем број институции добиваат приход од општиот буџет, на пример, од буџетските распределби на министерството во чиј состав спаѓаат. Некои други служби може да имаат свои сопствени финансиски ресурси, на пример, од надоместоци што се плаќаат за објавување огласи или дури и од некои форми на „данок“ на секој договор. Големината на буџетот не е единственото суштинско прашање овде. Големината на националниот пазар на јавни набавки и сложеноста на задачите што се доверуваат на централната организација за набавки претставуваат други релевантни аспекти.

Придобивки и недостатоци од функциите што ги извршуваат централните структури за јавни набавки

Како што е претставено погоре, централните тела за јавни набавки во различни системи се одговорни за извршување различни функции што ги одразуваат потребите на конкретниот систем. Статусот на телото за јавни набавки во рамки на јавната администрација зависи од функциите што ќе се очекува телото да ги извршува. Последица на оваа поврзаност е тоа што одлуката за поставеноста на телото реално може да се донесе само откако веќе била донесена одлука за неговите функции. Доколку тие функции, на пример, наложуваат одредено ниво на независност, тогаш телото за набавки мора да биде основано на таков начин што ќе ја има таа независност. Доколку не е така, подоцнежните обиди да му се додели одредена функција која наложува независност може лесно да пропаднат, затоа што нема да може да ја извршува таа функција или засегнатите страни нема да имаат доверба во неговата наводна независност.

Во некои земји, телата за јавни набавки извршуваат функција на оценување на усогласеноста на тој начин што им даваат претходна согласност на договорните органи/субјекти за одредени одлуки во постапките за набавки, или дури им даваат претходна согласност да користат помалку конкурентни постапки за јавна набавка. Доколку има една или повеќе институции во рамки на централната структура за јавни набавки што ги извршуваат овие функции, тоа секако би дало позитивни резултати од аспект на намален ризик од формални неправилности во постапката за јавна набавка. Ефикасноста на таквите оценувања во голема мера зависи од тоа како е дефинирана претходната (*ex ante*) ревизија и во која фаза од постапката таа се применува.

Во Полска, на пример, претходна (*ex ante*) ревизија се применува непосредно по завршувањето на постапката за јавна набавка и пред да започне извршувањето на договорот. Доколку се најдат какви било неправилности, ревизорското тело му издава мислење на договорниот орган за неправилностите и за начинот на кој тие може да исправат. Сепак, договорниот орган и понатаму останува единствениот кој е одговорен за спроведување на постапката за јавна набавка во согласност со применливите правила.

Во секој случај, практиката покажала дека негативните ефекти од таквите надлежности честопати преовладуваат и како резултат на тоа ја анулираат нивната додадена вредност на ограничување на ризикот од неправилности. Давањето претходна согласност претставува дополнителен чекор во постапката за јавна набавка, и затоа има негативен ефект врз ефикасноста и времетраењето на постапката. Бидејќи една од целите на ефикасниот систем за набавки е да се отстранат непотребните административни чекори, наметнувањето механизам за оценување на усогласеноста со кој се зголемува административното оптоварување треба внимателно да се разгледа. Таквите механизми треба да се воведат со ограничувања, со цел нивните негативни ефекти да не ги надминуваат нивните позитивни ефекти.

Освен тоа, функциите на оценување на усогласеноста, особено оние со кои им се дава надлежност на централните тела за јавни набавки да доделуваат претходна согласност за користење помалку конкурентни постапки, исто така, го покренува прашањето на сопственост и одговорност за постапката за набавка. Извршувањето на тие функции може да резултира со намалена сопственост и ослабена одговорност на договорните органи/субјекти за конкретната постапка за јавна набавка и со пренос на оваа одговорност на тела што вршат такви контроли. Ова прашање е, исто така, од особено значење во контекст на надлежностите на други тела, како што се телата за правна заштита и за ревизија коишто биле основани во земјите со задача да нудат правна заштита, пронаоѓање и отстранување на неправилностите во јавните набавки.

Овие прашања се дополнително нагласени во контекст на ограничените административни капацитети на централните структури за јавни набавки во споредба со големиот број договори што треба да се контролираат. Исто така, може да се јават проблеми со опсегот на стручни надлежности што се бараат од овие структури со оглед на големиот број различни ставки што ги набавуваат договорните органи/субјекти, особено во однос на техничките и функционалните спецификации.

Во однос на тие негативни ефекти, добрата практика во некои земји се фокусира на функциите на оценување на усогласеноста што го ограничуваат оценувањето на само дел од постапката за јавна набавка врз основа на нејзината вредност и значајност или на одреден договорен орган/субјект, на пример, врз основа на резултатите од процена на ризикот.

Некои централни тела за јавни набавки имаат посебни и дополнителни функции на оценување на усогласеноста што се однесуваат на **договорите финансирани од ЕУ**, како што се контролните функции кои се фокусираат на договори што се кофинансираат со средства на ЕУ; посебен оддел за контрола на доделувањето на овие договори; или повеќе *ex ante* ревизии на сите договори кофинансирани со средства на ЕУ што се над праговите на ЕУ.

Советодавните функции се воспоставуваат за поддршка на договорните органи/субјекти, како и на економските оператори, во задачите што ги извршуваат. Оваа поддршка има цел да им помогне да дејствуваат ефикасно и во согласност со националното законодавство, со основните начела од Договорот на ЕУ и со добрата практика. Особено во почетната фаза од реформите, заради потребата од помош, од суштинско значење е постоењето на тело што дава совети за примената на правната рамка. Сепак, во голем број реформски земји, особено оние што во минатото имале поцентрализирана власт, телата за јавни набавки се сметаат и се користат како механизми за дополнителна контрола, наместо како двигатели на реформа и развој.

Иако таквиот пристап носи очигледни придобивки, веројатниот ефект во земји со тела за набавки кои вршат контролни активности за кои се неопходни преголеми административни капацитети би било воведување дополнителна излишна ригидност во системот на јавните набавки и забавување и намалена ефикасност на реформскиот процес. Како последица на нивното извршување на таквите дополнителни механизми на контрола, телата за јавни набавки честопати не ги остваруваат придобивките од функцијата на следење којашто се извршува како механизам за собирање статистика и информации за целиот систем и за идентификување на областите и трендовите на систематски проблеми.

Освен тоа, овој вид контролна функција може да биде во судир со која било советодавна функција што може му била дадена на телото за јавни набавки. Можноста овие две функции да му се доделат на истото тело предизвикува загриженост за соодветната поставеност и независност на телото за јавни набавки.

Оценувањето на придобивките и недостатоците е важно за утврдување на опфатот на некои други наведени функции, како што е стандардизацијата на тендерската документација. Оваа стандардизација за различни видови договори (за стоки, работи или услуги) и ставки на набавка или стандардни договорни клаузули, генерално може да го сведе на минимум ризикот од неправилности во постапката за доделување на договорот или при извршувањето на договорот. Сепак, наметнувањето задолжителни, стандардни документи без каква било флексибилност за нивна измена за тие да одговараат на посебните околности на договорот, на потребите на договорниот орган или на други фактори релевантни за договорот, не е од помош. Тоа честопати резултира со сеопфатни практични проблеми на ниво на самата постапка за јавна набавка. Од тој аспект, примерите за добра практика вообичаено предвидуваат стандардни документи, но не како целосно или делумно задолжителен елемент, туку како еден вид алатка за водење на процесот на спроведување за договорните органи, којашто била изработена и доставена од централните тела за јавни набавки.

Функцијата на централните структури за јавни набавки во однос на управувањето со официјалните црни листи на економски оператори што ги прекршиле правилата за јавните набавки, што не ги извршиле своите договори, или што погрешно претставиле информации, покренува одреден број прашања од практичен аспект.

Иако овие видови листи се ценети од договорните органи, од понудувачите и од пошироката јавност како елемент за промовирање транспарентност, сепак не се препорачува водење официјални црни листи. Овие листи треба радикално да се изменат

или укинат, особено во контекст на неодамнешниот предмет на Судот на правдата на Европската унија C-465/11. Треба да се изврши внимателно оценување на одреден број отворени прашања поврзани со црните листи, како што се правните аспекти на обезбедување соодветни докази за ставање на црната листа или достапноста на правна заштита за друштвата што се ставени на црната листа. Ограничените капацитети што се достапни за извршување на сите управни постапки што претходат на ставањето на црна листа на одреден економски оператор, заедно со правните ризици поврзани со предизвиците од таквите одлуки, покренуваат некои важни прашања во однос на позитивните ефекти од користењето црни листи во системот на јавните набавки. За понатамошна дискусија по ова прашање, види Резиме на СИГМА за јавните набавки 24 *Користење официјални списоци за автоматско исклучување во јавните набавки.*

Дополнителни информации

Публикации

СИГМА (2007 година), *Централни структури за јавните набавки и капацитетот во земјите-членки на Европската унија*, Документ на СИГМА бр. 40, издание на ОЕЦД, Париз,.

http://www.sigmaweb.org/publications/MKD_SP40_07.pdf

Резимеа за јавните набавки

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

СИГМА (2016), *Следење на јавните набавки*, Резиме 27, издание на ОЕЦД, Париз

СИГМА (2016), *Користење официјални списоци за автоматско исклучување во јавните набавки*, Резиме 24, издание на ОЕЦД, Париз