



Javne nabavke

Organizacija funkcija centraliziranih javnih nabavki

SADRŽAJ

- [Zašto je organizaciona struktura potrebna za provođenje funkcija javnih nabavki?](#)
- [Organizacija funkcija centraliziranih javnih nabavki](#)
- [Koje vrste strukturnih modela postoje?](#)
- [Administrativni kapacitet strukture za centralizirane javne nabavke](#)
- [Prednosti i mane funkcija koje obavljaju strukture za centralizirane javne nabavke](#)
- [Dodatne informacije](#)

Odobrila za objavljivanje Karen Hill, rukovoditeljica programa SIGMA

Ovaj Informativni dokument analizira funkcije, strukture, status u okviru organa vlasti i kapacitet uprava za centralizirane javne nabavke u državama članicama. Ova analiza može posebno da koristi izabranim predstavnicima, kreatorima politika i donosiocima odluka u nacionalnim organima vlasti u zemljama kandidatkinjama za pristupanje Evropskoj uniji i drugim zemljama koje su u procesu reformi svojih sistema javnih nabavki u skladu sa praksom Evropske unije. Ove zemlje razmatraju formiranje, jačanje i reorganizaciju svojih struktura, u cilju izvršavanja funkcija koje se odnose na sistem javnih nabavki. Ovim Informativnim dokumentom ne pokušava se dati preporuka za određena institucionalna rješenja. Sveobuhvatan prikaz različitih modela koji se primjenjuju u državama članicama, komparativna analiza i dodatne informacije i obrazloženje za primjenu određenog institucionalnog modela detaljno su predstavljani u dokumentu *Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union* [Centralne strukture javnih nabavki i kapacitet zemalja u državama članicama Evropske unije] (SIGMA dokument br. 40).¹

Zašto je organizaciona struktura potrebna za provođenje funkcija javnih nabavki?

Države članice EU generalno osnivaju centralne organizacione strukture za izvršavanje funkcija koje se odnose na sistem javnih nabavki u cjelini. Kako su javne nabavke među najvažnijim ekonomskim aktivnostima u svim zemljama, razvoj zdravog i efikasnog sistema javnih nabavki je često politički prioritet. Formiranje uprava za centralizirane javne nabavke predstavlja veliki doprinos uspješnom razvoju i povoljnom sveopćem položaju sistema javnih nabavki u jednoj zemlji. Sve zainteresovane strane u sistemima javnih nabavki oslanjaju se u velikoj mjeri na kapacitet uprava za javne nabavke da podrže razvoj nacionalnih sistema javnih nabavki.

Da bi sistem javnih nabavki funkcionirao na svim nivoima, određen broj funkcija mora se izvršiti na centralnom (ili regionalnom) nivou. Ove funkcije mogu da uključuju: pripremu nacionalnog zakonodavstva u oblasti javnih nabavki, savjete naručiocima i privrednim subjektima o primjeni zakona, osiguravanju obuke u oblasti javnih nabavki, objavljivanju poziva za podnošenje ponuda za dodjelu ugovora, kao i o saradnji sa Evropskom komisijom i drugim međunarodnim institucijama. U nekim zemljama, većina ovih zadataka su sjedinjene u jednu centraliziranu instituciju; u drugim zemljama, zadaci su podijeljeni između nekoliko centraliziranih institucija. Nekim zemljama možda nedostaju centralizirane institucije za izvršavanje nekih od ovih zadataka.

Razlike u okolnostima i uslovima pod kojima se sistemi javnih nabavki formiraju i razvijaju odražavaju se na njihovu strukturu. Provođenje novog, na konkurenciji zasnovanog zakonodavstva o javnim nabavkama, često sa kratkim vremenskim okvirom u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji, zahtijeva efikasnu i brzu mobilizaciju podrške i napora organa vlasti. Stoga je generalno potvrđeno da je preduslov za efikasan proces pravne reforme dostupnost centraliziranog institucionalnog rješenja. Centralnim institucijama je dato ovlaštenje i povjereni su im zadaci koordinacije, upravljanja i davanja podrške u primjeni zakonodavstva u oblasti javnih nabavki.

Iako u vezi sa ovim pitanjem Evropska unija nije postavila nikakav izričit pravni zahtjev, praktično iskustvo država članica koje su nedavno pristupile Uniji, kao i zemalja kandidatkinja, dokazuje značaj organizacija za centralizirane javne nabavke u obavljanju poslova koji se nalaze u poglavlju koje se odnosi na javne nabavke za pristupanje Evropskoj uniji. U tim zemljama, ključni izazov u procesu reforme javnih nabavki, zajedno sa reformom zakonske komponente, jeste pitanje kako najbolje organizirati centraliziranu organizacionu strukturu za koordinaciju, provođenje i nadzor javnih nabavki. Isti izazov je, ili će biti, jednako važan za sve zemlje koje

¹ SIGMA (2007), *Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union* [Centralne strukture javnih nabavki i kapacitet zemalja u državama članicama Evropske unije], SIGMA dokument br. 40, OECD Publishing, Paris.

reformiraju svoje sisteme javnih nabavki u skladu sa praksom Evropske unije. Adekvatna politička podrška za postizanje definiranih preduslova za puno funkcioniranje sistema predstavlja osnovu procesa reforme u oblasti javnih nabavki. Uspostavljanje snažne institucije za centralizirane javne nabavke na visokom, centralnom nivou, kojoj je dat dosta širok opseg funkcija i odgovornosti, smatra se ključnom mjerom za zemlje koje su u procesu razvijanja svojih sistema javnih nabavki. Najvećim dijelom, međutim, pitanje upravljanja politikom javnih nabavki se često pojavljuje u kontekstu procesa reformi. Pitanje reforme dovodi do potrebe za mehanizmom za provođenje te reforme.

Na primjer, kako je nedavno iskustvo pokazalo, tokom perioda prije pristupanja Uniji, Hrvatska je morala da osigura da će **organizacija za javne nabavke** garantovati dosljednu politiku u svim oblastima koje se tiču javnih nabavki i da će provoditi tu politiku kako bi pomogla u procesu usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije (*acquis communautaire* ili *acquis*) kao i u procesu pregovora o poglavlju o javnim nabavkama koji su uslijedili.

Kada zemlja prođe kroz zahtjevan proces reformi i jačanja kapaciteta za javne nabavke, u kojima uprava za centralizirane javne nabavke igra važnu i ključnu ulogu, može se očekivati da neke funkcije koje to tijelo obavlja više ne budu potrebne, odnosno da postanu suvišne. Međutim, svaka državna politika, uključujući politiku koja se odnosi na javne nabavke, bit će na neki način usmjerena u okviru organa vlasti čak i ako nije usmjerena od strane centraliziranog tijela koje se isključivo bavi javnim nabavkama.

U isto vrijeme, u 15 „starih“ država članica, funkcije javnih nabavki, naročito zadaci koji se odnose na podršku, često su organizirane na decentraliziran način. Varijacija institucionalnih sistema u oblasti javnih nabavki u tim zemljama može se objasniti razlikama u pravnim, političkim i administrativnim tradicijama. Pored toga, javne nabavke su se razvijale postepeno više od jednog vijeka, a posebni nacionalni sistemi su se formirali kao rezultat kontinuiranog razvoja u društvu.

Evolucija ključnih funkcija javnih nabavki se također mora uzeti u obzir u svjetlu promjene okruženja javnih nabavki, koje je sve kompleksnije. Javne nabavke predstavljaju multidisciplinarno polje. Različite oblasti horizontalne politike i ostali činioци vezani za okruženje koje se mijenja imaju snažan uticaj i implikacije na sisteme javnih nabavki. Ovaj uticaj je naročito snažan u smislu zakonodavnog i regulatornog okvira, tehnološkog razvoja, razvoja javnog sektora, jačanja kapaciteta i mjerenja rezultata, poboljšanja cjelovitosti i jedinstva, kao i međunarodne koordinacije i saradnje.

Funkcije razvoja i koordinacije nabavki postaju važne u svim zemljama članicama kao rezultat povećanja zahtjeva za inicijativama organa vlasti i podrške u oblastima u kojima dolazi do naglih tehnoloških promjena. Oblast u kojoj je tehnološki razvoj imao veliku podršku su elektronske javne nabavke (**e-nabavke**); mnoge zemlje uvode elektronske platforme koje koriste naručioци, tako zamijenivši tradicionalne metode zasnovane na korištenju papira. Brojni primjeri uspješnih rješenja e-nabavki već se primjenjuju širom Evrope (Francuska, Holandija, Norveška, Portugal, Ujedinjeno Kraljevstvo (Vels), itd.)

Veliki dio razvoja u sistemima javnih nabavki je usmjeren na povećanje nivoa uključivanja **društvenih, ekoloških i inovativnih aspekata** u proces javnih nabavki. Na primjer, mnogi organi javne vlasti u Evropi su zauzeli pristup uključivanja obaveze primjene „zelenih“ javnih nabavki bilo tako što su ustanovili posebnu politiku ili u okviru drugih politika.

Ovaj proces promjene vlade treba da razmotre i da mu pristupe na efikasan način. Ove promjene će imati implikacije na to kako najbolje organizirati institucionalnu strukturu sistema javnih nabavki kako bi se postigla efikasnost u pružanju javnih usluga. Svaka struktura za nabavke mora da razmotri kako da na najbolji način ostvari što bolju profesionalizaciju funkcije javne nabavke i da ispuni naknadnu potrebu za razvojem, konkretno, strukture za podršku

nabavkama. Stoga je od presudnog značaja da se nađe odgovarajući organizacioni model koji će unijeti efikasnu i prirodnu ravnotežu između specifičnosti funkcija o kojima je riječ i zahtjeva koje ove funkcije postavljaju u pogledu nezavisnosti i interakcije. Pri odabiru odgovarajućeg organizacionog modela moraju se uzeti u obzir različiti aspekti javnih nabavki, koje također uključuju koncesije i javno-privatna partnerstva (JPP) kao i druge oblasti horizontalne politike, istovremeno izbjegavajući sukob interesa.

Zajednički rezultati regulatornih, tehnoloških i komercijalnih kretanja trebali bi biti pojava povećane potražnje za jačanjem profesionalizacije funkcija javnih nabavki na operativnom nivou, kod naručilaca, kao i u privatnom sektoru.

Ključne funkcije centraliziranih javnih nabavki

Države članice Evropske unije su prilično različite kada je riječ o institucionalnim rješenjima, iako je očigledna jednoobraznost funkcija koje se vrše u strukturama javnih nabavki. U odnosu na prirodu zadataka, ove funkcije se mogu klasifikovati ili kao **glavne funkcije** ili kao **pomoćne funkcije**.² Ova široka klasifikacija dovodi do preklapanja između različitih funkcija, naročito u kontekstu razlika u organizacionom smislu. Ona je u svakom slučaju korisna kada se definiira kako su funkcije centraliziranih javnih nabavki organizirane u različitim zemljama.

- **Glavne funkcije:** Ove funkcije su uređene nacionalnim zakonima, što je često i direktan odgovor na obaveze u vezi sa članstvom u Evropskoj uniji. Stoga ove funkcije treba razmatrati na nivou centralne vlasti. One obuhvataju funkcije primarne politike i zakonodavne funkcije, funkcije sekundarne politike i regulatorne funkcije, funkcije međunarodne saradnje i funkcije nadzora i ocjene usaglašenosti.
- **Pomoćne funkcije:** Sve funkcije koje nisu glavne funkcije se mogu klasifikovati kao pomoćne funkcije, pošto one nisu pravno obavezujuće za sve države članice. Treba naglasiti da za funkcionalnost sistema javnih nabavki, ove pomoćne funkcije nisu manje važne od glavnih funkcija. Njih mogu ostvarivati organi za centralizirane javne nabavke u okviru strukture za javne nabavke, ali su ove funkcije često raspoređene i različitim tijelima unutar strukture javnih nabavki ili u okviru šire javne uprave kao i u okviru tijela u okviru privatnog sektora. Pomoćne funkcije obuhvataju savjetodavnu i operativnu podršku, objavljivanje i informiranje, profesionalizaciju i jačanje kapaciteta, kao i razvoj i koordinaciju javnih nabavki.

Glavne funkcije

- **Funkcije primarne politike i zakonodavne funkcije**

Organi koji su određeni na nivou vlasti imaju zadatak da izrade osnovne politike javnih nabavki čiji je cilj uspostavljanje općeg pravnog okvira za aktivnosti javnih nabavki. U ovom kontekstu, najvažnija funkcija je priprema i izrada nacрта primarnog zakonodavstva koja se odnosi na javne nabavke, što podrazumijeva da nacionalno zakonodavstvo treba da provede direktive Evropske unije o javnim nabavkama³ (direktive), kao i regulatorni okvir ili okvir politika koji će

² *Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union [Strukture centraliziranih javnih nabavki i kapacitet u državama članicama Evropske unije]* (SIGMA dokument br. 40 – vidjeti fusnotu 1 gore.

³ Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesiji, 26. februar 2014. godine; Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama kojom se stavlja van snage Direktiva 2004/18/EU, 24. februar 2014. godine; Direktiva 2014/25/EU o javnim nabavkama subjekata u vodoprivredi, energetici, transportu i poštanskim uslugama kojom se stavlja van snage Direktiva 2004/17/EC, 26. februar 2014. godine; Direktiva 89/665/EEZ o usklađivanju zakona, propisa i upravnih odredbi koji se odnose na primjenu postupaka zaštite prava kod dodjele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima, 21. decembar 1989. godine; Direktiva 92/13/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabavke subjekata koji

se primjenjivati u oblastima koje su izvan okvira direktiva. Direktive se transponuju u primarno zakonodavstvo u svim državama članicama, no nisu sve države članice uredile oblasti koje nisu pokrivena direktivama u primarnom zakonodavstvu. U okviru ove funkcije, zadaci koji se uobičajeno dodjeljuju su sljedeći: (1) predvođenje radne grupe u procesu izrade nacрта; (2) organiziranje konsultacija sa glavnim zainteresovanim stranama i akterima u sistemu javnih nabavki; i (3) učestvovanje u drugim zakonodavnim aktivnostima relevantnim za javne nabavke.

Funkcije zakonodavstva i politika često ostvaruju tijela za centralizirane javne nabavke (Bugarska, Kipar, Rumunija i Slovačka).

Funkciju izrade zakona najčešće ostvaruju ministarstva finansija ili trezor, ministarstva privrede i ministarstva pravde, bilo da se to organizira odvojeno, ili kao komponenta organa za centralizirane javne nabavke. Ovo je, recimo, slučaj u Estoniji gdje je Ministarstvo finansija, u okviru kojeg postoji Uprava za javne nabavke, nadležno za ove poslove.

Zemlje u kojima je funkcija pripreme zakona jasno odvojena od glavnih organa za centralizirane javne nabavke su Estonija, Mađarska, Italija, Latvija, Litvanija i Švedska.

- **Sekundarna politika i regulatorne funkcije**

Sekundarna politika i regulatorne funkcije se odnose na propise koje je vlada zvanično usvojila kako bi provela primarno zakonodavstvo u konkretnim oblastima ili kako bi osigurala provedbene instrumente u podršci primjene primarnog zakonodavstva.

Postoje jasne razlike među zemljama u pogledu potrebe za sekundarnim zakonodavstvom kao i u pogledu samog okvira tog zakonodavstva. Neke zemlje funkcioniraju bez bilo kakvog sekundarnog zakonodavstva ili sa sekundarnim zakonodavstvom u vrlo ograničenoj mjeri i umjesto toga, oslanjaju se, na primjer, na uvodne odredbe (tumačenja koja se odnose na razne odredbe) za pripremu primarnog zakonodavstva u parlamentima, na interpretativna saopštenja koje su izdala imenovana tijela, ili na raniju sudsku praksu. U drugim zemljama po zakonu je, u različitoj mjeri, potrebno donijeti set sekundarnih zakonskih propisa koji su, u nekim slučajevima, čak i uslov da bi primarni zakoni stupili na snagu.

Neke zemlje mogu dalje nadograditi primarno i sekundarno zakonodavstvo uvođenjem tercijarnog zakonodavstva (npr. operativne smjernice) koje usvajaju imenovana tijela za centralizirane javne nabavke. U tom smislu, set dopunskih propisa može obuhvatati provedbene propise, koji obuhvataju tehničke aspekte procesa javnih nabavki, oblasti koje nisu obuhvaćene primarnim zakonodavstvom ili oblasti za koje su potrebna uputstva za pojašnjenje primjene; operativne smjernice; standardni formati za poziv za podnošenje ponuda za dodjelu ugovora; modeli tenderske dokumentacije za robu, usluge i radove; uključujući uputstva ponuđačima, tenderske obrasce i tehničke specifikacije; i modele općih uslova za robu, usluge, radove i koncesije.

- **Funkcije međunarodne koordinacije**

Koordinacija međunarodnih i aktivnosti javnih nabavki unutar Evropske unije predstavlja važnu funkciju zemlje članice Evropske unije, u koju obično spadaju neki ili svi sljedeći zadaci: (1) odgovornost za učešće i doprinos države međunarodnim regulatornim aktivnostima u oblasti, između ostalog, kao što je Sporazum o vladinim nabavkama Svjetske trgovinske organizacije, gdje su države članice posmatračice u pregovorima koje vodi Evropska komisija, o Zakonu o međunarodnoj trgovini; (2) odgovornost u radu savjetodavnog odbora Evropske unije i njenih radnih grupa koje se bave pitanjem javnih nabavki; (3) djeluju kao kontakt tačke za Evropsku

djeluju u sektoru vodoprivrede, energetskom, saobraćajnom i telekomunikacijskom sektoru, 25. februar 1992. godine, sa izmjenama i dopunama.

komisiju u pogledu pitanja i za postupke provođenja i kršenja na osnovu Ugovora;⁴ (4) učešće u međunarodnim mrežama, kao što su Evropska mreža za javne nabavke; i (5) saradnja sa odgovarajućim institucijama u drugim zemljama.

U većini država članica, tijelo za centralizirane javne nabavke ili tijelo odgovorno za izradu zakona ostvaruje funkcije međunarodne koordinacije, ali su često ove funkcije **podijeljene između dva tijela**, kao što je slučaj u Estoniji, Mađarskoj, Letoniji, Litvaniji i Švedskoj.

- **Nadzor i ocjena usaglašenosti funkcija**⁵

Nadzor javnih nabavki igra važnu ulogu u svim nacionalnim sistemima javnih nabavki. Ovaj nadzor uključuje sve sistematske opservacije o sistemu javnih nabavki provedene u cilju ocjene načina na koji se postižu razvoj i funkcioniranje sistema kao i željeno (ciljano) stanje, koje su definirali kreatori politika. Direktivom iz 2014. godine se od država članica traži da dodijele nadzornu funkciju „jednom organu vlasti, ili nekoliko organa vlasti, tijela ili struktura“, koji su ovlašteni da prijavljuju „određena kršenja ili sistemske probleme“ koji su uočeni.

Funkcije ocjene usaglašenosti uključuju metode i postupke koji se primjenjuju u cilju detektovanja i ispravljanja nepravilnosti u javnim nabavkama. U nekim zemljama, organizacijama za javne nabavke je data čak proaktivnija uloga u pokretanju postupaka za sudsko preispitivanje kršenja zakona o javnim nabavkama.

Direktivom iz 2014. godine se od država članica traži da dodijele nadzornu funkciju „jednom organu vlasti, ili nekoliko organa vlasti, tijela ili struktura“, koji su ovlašteni da prijavljuju „određena kršenja ili sistemske probleme“ koji su uočeni. Za više informacija vidjeti Informativni dokument SIGMA o javnim nabavkama 27, *Nadzor javnih nabavki (Monitoring of Public Procurement) (juni 2016. godine)*.

U Hrvatskoj, na primjer, Ministarstvo privrede, koje je tijelo nadležno za sistem javnih nabavki, ima ovlaštenja da istražuje prekršajne postupke protiv naručilaca pred nadležnim prekršajnim sudom ukoliko ministarstvo utvrdi kršenja Zakona o javnim nabavkama.

Neke nove države članice razvijaju, pored nacionalnih funkcija, određene funkcije ocjene usaglašenosti za fondove Evropske unije.

Primjeri država članica u kojima se primjenjuje određeni oblik reviziji na *ex ante* osnovi su: Kipar, Estonija, Francuska, Mađarska, Letonija, Malta, Poljska i Rumunija.

Monitoring i ocjena usaglašenosti funkcija mogu uključivati sljedeće zadatke:

- izrada godišnjeg izvještaja vladi ili parlamentu o funkcioniranju nacionalnog sistema javnih nabavki;
- prikupljanje statističkih i drugih informacija o, između ostalog, planiranju javnih nabavki, prodoru na tržište, dodijeljenim ugovorima i rezultatima i efikasnosti sistema javnih nabavki;
- revizija, kontrola, inspekcije, provjera pravne usaglašenosti;
- tamo gdje je to primjenjivo, vršenje funkcije davanja ovlaštenja, kroz davanje prethodnog odobrenja po pitanju određenih odluka u procesu nabavki, kao što su dokumenti vezani za ugovor, tehničke specifikacije i primjena postupaka koji su manje konkurentski, ili primjena ubrzanih postupaka;

⁴ Ugovor o funkcioniranju Evropske unije – prečišćena verzija Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, *Službeni list Evropske unije*, C 326, 26. oktobar 2012. godine. U Informativnom dokumentu o javnim nabavkama Ugovor se zove i „UOEU“ ili „Ugovor“.

⁵ Za više informacija, vidjeti *Monitoring of Public Procurement [Nadzor javnih nabavki]* (SIGMA Informativni dokument 27, juni 2016. godine).

- pokretanje postupka sudskog preispitivanja pred sudovima za kršenje zakona o javnim nabavkama;
- tamo gdje je to primjenjivo, vođenje zvaničnog spiska ovlaštenih privrednih subjekata i/ili ovlaštenih službenika za javnih nabavke.

Za više informacija o nadzoru, vidjeti *Monitoring of Public Procurement [Nadzor javnih nabavki]* (juni 2016. godine).

Pomoćne funkcije

Savjetodavne i funkcije operativne podrške

Ove važne funkcije postoje da bi pružile podršku naručiocima kao i privrednim subjektima u njihovim zadacima. Cilj ovih funkcija je da se omogući naručiocima da postupaju efikasno i u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, osnovnim principima Ugovora i dobrim praksama.

U prvobitnim fazama reforme, naročito, ključno je postojanje tijela koje pruža savjete o primjeni pravnog okvira i drugih povezanih pitanja. Pravne savjetodavne funkcije su obično odgovornost organa za centralizirane javne nabavke. Međutim, neke od savjetodavnih funkcija i funkcija pružanja podrške često su raspodijeljene velikom broju aktera u zajednici javnih nabavki koji ih i izvršavaju, a ti akteri su udruženja za regionalne i lokalne uprave, veliki naručioc i komunalni sektor, privatni sektor (firme za pružanje konsultantskih usluga i advokatske kancelarije), privredne komore, kao i udruženja malih i srednjih preduzeća.

Funkcije savjetodavne i operativne podrške podrazumijevaju sljedeće: organizaciju funkcije službe za pomoć za pružanje pravne i profesionalne pomoći kupcima i privrednim subjektima koja radi svakoga dana; razvoj sistema smjernica i operativnih alata za upravljanje svim fazama u procesu javnih nabavki, npr. metodologije za ocjenu ponuda; i izdavanje publikacija, komentara i interpretativnih saopštenja o različitim aspektima javnih nabavki.

Funkcije objavljivanja i davanja informacija

Princip transparentnosti nalaže obavezu naručiocu da osigura, u korist svakog potencijalnog ponuđača, određeni stepen oglašavanja koji je dovoljan da se omogući otvaranje tržišta javnih nabavki za konkurenciju. Ovo oglašavanje predstavlja temelj sistema javnih nabavki.

U jednom broju država članica, različite funkcije objavljivanja dodjeljuju se određenom tijelu za javne nabavke koje može biti nadležno za administriranje nacionalnog biltena za javne nabavke. Dio administrativne uloge također može da podrazumijeva kontrolu kvaliteta poziva za podnošenje ponuda prije njihovog objavljivanja ili dostavljanja. Za ugovore koji su iznad pragova postavljenih propisima Evropske unije, centralnom tijelu može biti data odgovornost da prenese pozive za podnošenje ponuda koje pripreme naručioc u *Službeni list Evropske unije*. Ova odgovornost može da podrazumijeva zadatak odbijanja poziva za podnošenje ponuda koja ne ispunjavaju uslove.

U Mađarskoj i Slovačkoj, na primjer, uprave za centralizirane javne nabavke **provjeravaju nacrte poziva za podnošenje ponuda prije nego što se prosljede Službenom listu Evropske unije**. U Hrvatskoj, Irskoj, Sloveniji i Ujedinjenom Kraljevstvu, institucije za centralizirane javne nabavke nemaju takvu funkciju.

Objavljivanje i distribucija informacija o zakonodavstvu o javnim nabavkama i politici javnih nabavki, uključujući i izvore dodatnih informacija, materijala i savjete, predstavljaju ostale povezane poslove. Ove informacije mogu da obuhvataju štampane verzije, kao i internet resurse ili resurse bilo kog drugog medija. Poslovi povezani sa ovom funkcijom mogu da uključuju sljedeće: davanje modela poziva za podnošenje ponuda za dodjelu ugovora i uputstva o tome kako da se koriste; rad internet sistema za objavljivanje poziva za podnošenje ponuda za dodjelu ugovora i obavještenja o dodjeli ugovora; kvalitet i zakonitost kontrole

primljenih poziva; objavljivanje poziva i dostavljanje poziva za podnošenje ponuda *Službenom listu Evropske unije*; vođenje registara javnih nabavki ili drugih baza podataka o javnim nabavkama; vođenje liste ugovornih strana u ugovoru o javnim nabavkama; rad internet sistema za informiranje i davanje uputstava za podršku zajednici za javne nabavke, uključujući dokumentaciju sa uputstvima, modele tenderske dokumentacije i modele ugovora, kao i za tumačenja i komentare (koji su također dio savjetodavnih funkcija).

Funkcije profesionalizacije i jačanja kapaciteta

Profesionalizacija osoblja za javne nabavke i jačanje operativnih kapaciteta u okviru javnih nabavki se smatraju ključnim funkcijama za povećanje efikasnosti bilo nacionalnog sistema javnih nabavki.

Naručiocima se suočavaju sa kompleksnim okruženjem javnih nabavki, sa širokim setom funkcija i odgovornosti koje utiču na potrebne kompetencije i izbor organizacionih i kooperativnih rješenja. Dakle, trajna potreba za visoko obrazovanim kadrovima postoji, kao i za specijalističkom obukom u javnim nabavkama u raznim disciplinama i zanimanjima.

Kako bi postigle efikasnost, strukture za javne nabavke moraju se prilagoditi promjenama u okruženju javnih nabavki i preduzeti adekvatne korake kako bi se izgradila odgovarajuća rješenja u oblasti javnih nabavki. Posebno, potrebna je snažna potporna struktura, pružanje stručnih savjeta i jačanje kapaciteta.

Ove funkcije mogu biti dodijeljene organima za centralizirane javne nabavke, a u njih mogu spadati: pokretanje i koordinacija nacionalnih programa obuke za naručioce; omogućavanje (facilitacija) provođenja nezavisnog podučavanja i istraživanja na univerzitetima, koledžima i preko privatnih preduzeća; organizacija istraživačkog programa o zakonu o javnim nabavkama, ekonomiji i politici javnih nabavki; učešće u nacionalnim i međunarodnim akademskim i drugim skupovima na temu zakona o javnim nabavkama, ekonomije i politike javnih nabavki.

Obuka predstavlja ključnu aktivnost u okviru ove funkcije, iako centralno tijelo djeluje više kao *inicijator*, pokretač (što obuhvata odgovornost za definiranje politike obuke), *facilitator* i *koordinator* obuke iz javnih nabavki za kupce iz javnog sektora i privredne subjekte, nego kao implementator programa obuke.

Praktična uključenost tijela za centralizirane javne nabavke obično je ograničena na organizaciju konferencija i seminara informativnog karaktera, uz prezentacije zakonodavstva i drugih vezanih oblasti, što je važna nadležnost ovih tijela. Ovakva uključenost može da obuhvati pripremu programa obuke i materijala, ali univerziteti, istraživačke institucije i privatni sektor obično obavljaju sveobuhvatnije, specijaliziranije i dugoročnije aktivnosti za jačanje kapaciteta.

U nekim državama članicama, centralni organi su odgovorni za različite šeme akreditacije za službenika za javne nabavke ili konsultante u oblasti javnih nabavki. Međutim, profesionalizacija i jačanje kapaciteta nisu ograničeni na obuku i istraživanje. Ova funkcija obuhvata mnogo širi pristup i izazov, odnosno kako bi se:

- proširio koncept javne nabavke izvan okvira faze prikupljanja ponuda i usaglašenost sa regulatornim okvirom kako bi se obuhvatile sve faze ciklusa javne nabavke;
- funkcija javnih nabavki stavila na političku mapu, tako da bude prepoznata kao ključni strateški faktor u pružanju efikasnih usluga javnosti uz najmanji mogući trošak;
- osiguralo da se nabavka usmjerava u centar procesa koji se odnosi na budžet i javnu potrošnju;
- privukli stručnjaci iz oblasti javnih nabavki i poboljšao status profesije koja se odnosi na javne nabavke;
- odredilo kako najbolje organizirati i upravljati aktivnostima javnih nabavki na nivou ugovaranja;
- strukture za donošenje odluka osmislile na takav način da se nađe prava ravnoteža između diskrecionog prava i kontrole.

Funkcije razvoja i koordinacije nabavki

Funkcije razvoja i koordinacije nabavki su postale značajne u svim državama članicama. Taj značaj proističe iz stalnog povećanja potražnje za inicijativama centralne vlade i organizacione i operativne podrške u oblastima koje su predmet brzih tehnoloških i značajnih zakonodavnih promjena. U nekim državama članicama ove funkcije su postale odgovornost glavnih organa za centralizirane javne nabavke, dok su u drugima te funkcije dodijeljene specijaliziranim tijelima.

Funkcije razvoja i koordinacije nabavki pokrivaju, između ostalih zadataka, koordinaciju i podršku projektima o koncesijama i JPP, uvođenje sistema za mjerenje rezultata javnih nabavki i pokretanje inicijativa za izradu modela ugovora koji će se koristiti u javnom sektoru. Jedna važna funkcija je razrada tehnika nabavki, kao što su tehničke specifikacije koje se zasnivaju na rezultatima.

Organi za javne nabavke su također postali aktivni u uspostavljanju elektronskih sistema za javne nabavke pružanjem elektronske platforme koju će koristiti naručioci. Neka dešavanja u sistemima javnih nabavki su usmjerena na povećanje nivoa uključivanja društvenih, ekoloških i inovativnih aspekata u proces javnih nabavki.

U procesu evropskih integracija također naglašen je značaj adekvatne koordinacije, kao i razvoj sistema javnih nabavki u skladu sa postavljenim zahtjevima. Multidisciplinarna priroda javnih nabavki i njihova direktna povezanost sa raznim oblastima horizontalne politike također zahtijeva odgovarajuće aktivnosti koordinacije i adekvatnu političku podršku kako bi se postigla međusektorska povezanost.

Koje vrste strukturnih modela postoje?

U državama članicama postojeće strukture javne nabavke mogu se odvojiti u tri široke grupe:

- struktura **centraliziranih** javnih nabavki: odlikuje se visokom koncentracijom funkcija u oblasti javnih nabavki koje su raspodijeljene na nekoliko centralnih institucija (obično jedna ili dvije institucije),
- struktura **polucentraliziranih** javnih nabavki: sa mješovitom koncentracijom funkcija javne nabavke koja se izdvaja u ograničenom broju institucija postavljenih na različitim nivoima u okviru javne uprave (obično tri ili četiri institucije),
- struktura **decentraliziranih** javnih nabavki: karakteriše se rasutom koncentracijom funkcija u javnim nabavkama koje su dodijeljene nekolikim institucijama koje su postavljene na različitim nivoima u javnoj upravi. Često se sastoji od privatnih i javnih preduzeća (obično je više od pet institucija uključeno).

Glavne funkcije su organizirane, po pravilu, na centraliziran način. Pomoćne funkcije može da obavlja veliki broj tijela, kako na centraliziranom tako i na decentraliziranom nivou javne uprave.

U nekim sistemima, zakonodavne funkcije i funkcije politika izvršava struktura u okviru ministarstava, dok su druge važne funkcije javnih nabavki dodijeljene posebnom organu za javne nabavke. Posebno tijelo za javne nabavke može biti dio organa vlasti ili podređeno zakonodavnom tijelu.

U strukturi javnih nabavki sa jednom dominantnom institucijom za javne nabavke, ista institucija obično vrši zakonodavne funkcije i funkcije politike. Zato se zakonodavne funkcije provode samo u glavnim institucijama koje su dio organa vlasti. Osim toga, među svojim „glavnim funkcijama“, dominantna institucija je obično odgovorna za vijeća vlade, razvoj politika javnih nabavki, međunarodnu saradnju, kao i određene funkcije nadzora. Zadaci koji se odnose na obuku i istraživanje, razvoj i poslovno upravljanje, objavljivanje publikacija i informacija, kao i administrativne i zadatke nadzora obavljaju se izvan glavne institucije.

U državama članicama koje imaju strukturu javne nabavke sa jednom **ključnom institucijom za javne nabavke**, relevantni zadaci se mogu podijeliti između više institucija i organizacija, pri čemu jedna institucija ima značajniju poziciju. Primjeri iz ove grupe su Ustavna služba saveznog kancelara Austrije, Savezno ministarstvo za privredu i tehnologiju Njemačke, Vijeće za javne nabavke Mađarske i Ministarstvo za javne radove Luksemburga.

Zajednička karakteristika polucentraliziranih ili decentraliziranih struktura za javne nabavke je podjela relevantnih zadataka između različitih institucija i organizacija. Dok su neke institucije, prije svega nadležna ministarstva, uvijek zadužene za regulatorne funkcije, centralna tačka sa snažnim fokusom na određenu instituciju ili organizaciju nije uvijek prisutna, posebno u decentraliziranim strukturama. Ova kategorija je suprotnost centraliziranoj strukturi za javne nabavke, koja se odlikuje visokom koncentracijom funkcija koje su dodijeljene malom broju institucija.

Finska je najevidentniji primjer strukture javne nabavke sa **decentraliziranim sistemom**, koji se odlikuje funkcijama javne nabavke koje su jasno rasute između nekoliko institucija i odsustvom dominantne institucije nabavke. Važni poslovi su akumulirani u Ministarstvu finansija (razvoj politika i izrada standardnih dokumenata) i u Ministarstvu trgovine i industrije (izrada zakona i donekle nadzor). Međutim, ostale funkcije su podijeljene između Ministarstva inostranih poslova, Državnog odbora za javne nabavke, Savjetodavne jedinice za javne nabavke, Udruženja finskih općinskih i regionalnih organa vlasti, Državne revizorske institucije, kao i privatno organiziranih kompanija (koje su međutim u javnom vlasništvu), kao što su HAUS Ltd., Efeko Ltd. i Hansel Ltd. Štaviše, zemlja je vertikalno decentralizirana, budući da regije i općine imaju jaku ulogu, djelimično kroz svoja nacionalna udruženja.

Bez obzira koji se organizacioni model primjenjuje, raspoloživo je nekoliko organizacionih rješenja u pogledu lokacije jednog ili više tijela za centralizirane javne nabavke. Organi koji vrše funkcije centraliziranih javnih nabavki mogu biti organizirani sa različitim linijama izvještavanja. Obično su ovi centralni organi organizirani u okviru ministarstva finansija ili trezora, ministarstva za javne radove, ministarstva za regionalni razvoj, kabineta premijera/kancelara/predsjednika, vijeća ministara, parlamenta, agencije za zaštitu konkurencije ili drugog državnog organa, ili su podređeni tim organima.

Može postojati mnogo jedinica koje pokrivaju jednu ili više funkcija javnih nabavki, a koje su organizirane u integriranim, udruženim institucionalnim okruženjima. Funkcije primarne politike i zakonodavstva se često nalaze u okviru ministarstva finansija ili ministarstva pravde, dok se, istovremeno, savjetodavne funkcije i funkcije u vezi sa objavljivanjem prije mogu naći u centralnim tijelima sa različitim lokacijama i linijama odgovornosti.

U nekim državama članicama, upravama ili agencijama za javne nabavke je dat nezavisniji status pod okriljem parlamenta ili direktno pod okriljem vlade, dok u ostalim državama članicama ove uprave djeluju kao odjeljenja u okviru struktura ministarstava.

Status uprave za javne nabavke je još jedno važno pitanje na koje treba odgovoriti, jer taj status određuje ulogu i potencijalni uticaj koje ovo tijelo može imati unutar sistema javnih nabavki. Status se odnosi na sljedeće elemente:

- pozicija ili lokacija uprave za javne nabavke unutar javne uprave;
- ovlaštenje za donošenje odluka, mandat i funkcije dodijeljene upravi i pravna osnova za njenu nadležnost (npr. zakon o javnim nabavkama);
- nezavisnost upravljanja, kako je navedeno u uslovima i procedurama za njihovo imenovanje i razrješenje dužnosti (npr. predsjedavajući, direktor, rukovodilac jedinice);
- organizacioni model, sastav i ljudski resursi koji su dodijeljeni komisiji;

- finansijska sredstva i iznos resursa za troškove za zaposlene i operativne troškove (npr. opći budžet, posebni fondovi i vlastito finansiranje);
- načini nadzora aktivnosti komisije za javne nabavke.

Administrativni kapacitet centralne strukture za javne nabavke

Raspoloživost dovoljno administrativnih kapaciteta, bez obzira na organizacioni model ili sistem koji se primjenjuje, pokazala se veoma važnim pitanjem za nove države članice i zemlje kandidatkinje. To je jednako toliko važno za zemlje koje reformiraju svoje sisteme javnih nabavki u skladu sa praksom Evropske unije.

Nije dovoljno da zemlje kandidatkinje samo usklade svoja zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije (*acquis communautaire*), nego se od njih očekuje da u širem smislu uspostave u potpunosti siguran i efikasan sistem javnih nabavki. Zemlje koje su u procesu pristupanja Evropskoj uniji treba da pokažu zadovoljavajući nivo administrativnog kapaciteta na centralnom nivou vlasti za potrebe transponovanja direktiva u domaća zakonodavstva, kao i za efikasno praćenje aktivnosti vezanih za javne nabavke i ispunjavanje ostalih obaveza u skladu sa direktivama i Ugovorom o funkcioniranju Evropske unije. Ove obaveze ukazuju na uspostavljanje odgovarajućih institucija i mehanizama, uključujući one koji se bave zaštitom prava i one koji osiguravaju da u tim institucijama radi odgovarajući broj zaposlenih, i da imaju kapacitet da sve svoje funkcije izvršavaju na efikasan način. Funkcije mogu da obuhvataju širok spektar kako glavnih tako i pomoćnih funkcija vezanih za javne nabavke, kao što je navedeno gore. U pogledu direktiva, od država članica se zahtijeva da preduzmu potrebne mjere da bi se u potpunosti provele odredbe tih direktiva u nacionalnom zakonodavstvu i kako bi se osiguralo da odredbe iz nacionalnih zakonodavstava ne ometaju njihovu provodivost.

Administrativni kapacitet uprava za centralizirane javne nabavke obuhvata ljudske resurse, uključujući broj zaposlenih, sastav zaposlenih, kao i njihove stručne spremlje, finansijske resurse i strukturu uprave.

Centralno pitanje u kontekstu administrativnog kapaciteta tiče se ljudskih resursa. Broj zaposlenih – broj ljudi koji su zaposleni u upravi za centralizirane javne nabavke i ostalim nadležnim institucijama – predstavlja polaznu tačku. Ako ove institucije imaju nedovoljan broj zaposlenih, njihovi kapaciteti u pogledu ljudskih resursa nisu dovoljni za efikasno obavljanje njihovih brojnih funkcija. Također su važne i stručne spremlje zaposlenih. Broj pravnika, ekonomista, politologa, nekadašnjih praktičara, inženjera ili računovođa ima jednako važnu ulogu kao i obučavanje pomoćnog osoblja. Pored toga, trajna edukacija, bilo da je osigurana interno ili eksterno, igra važnu ulogu.

Odnos između veličine nacionalnog tržišta javnih nabavki i složenosti zadataka koji su dati organizaciji za centralizirane javne nabavke i broja zaposlenih predstavlja još neke značajne činioce. Broj zaposlenih u upravama za centralizirane javne nabavke u zemljama članicama Evropske unije varira. Pošto se mnoga od nadležnih tijela bave i brojnim pitanjima koja se ne tiču samo gore navedenih funkcija povezanih s javnim nabavkama, nije uvijek jasno koliko ljudi zapravo radi na glavnim i pomoćnim poslovima u upravama za centralizirane javne nabavke.

Finansijski resursi se tiču budžeta institucija za centralizirane javne nabavke kao i izvora njihovih prihoda. Mnoge institucije se finansiraju iz općeg budžeta, na primjer, iz budžetskih sredstava namijenjenih ministarstvu u okviru kog se te institucije nalaze. Ostale institucije mogu da imaju svoje vlastite izvore finansiranja, na primjer od naknada koje se plaćaju za objavljivanje ugovora ili čak iz neke vrste „takse“ na svaki ugovor. Obim budžeta ovdje ne predstavlja jedino ključno pitanje. Među ostalim relevantnim činiocima su i veličina državnog tržišta javnih nabavki i složenost zadataka kojim se bave organizacije za centralizirane javne nabavke.

Prednosti i mane funkcija koje obavljaju strukture za centralizirane javne nabavke

Kao što je navedeno gore, organi za centralizirane javne nabavke nadležni su za vršenje različitih funkcija koje održavaju potrebe određenog sistema. Status komisije za javne nabavke u okviru javne uprave zavisi od funkcija koje se očekuju da ih ta komisija vrši. Posljedica ove veze je to da odluka koja se tiče lokacije komisije može se realno donijeti samo nakon što se donese odluka u pogledu njenih funkcija. Ako te funkcije, na primjer, zahtijevaju određeni stepen nezavisnosti, onda tijelo za javne nabavke mora da se organizuje na takav način da se preuzme ta nezavisnost. Ako nije tako organizirano, onda kasniji pokušaji da mu se dodijeli određena funkcija koja zahtijeva nezavisnost lako može propasti, jer neće moći da vrši tu funkciju, odnosno zainteresovane strane i akteri neće imati povjerenje u njegovu navodnu nezavisnost.

U nekim zemljama, organi za javne nabavke obavljaju funkcije ocjene usaglašenosti davanjem prethodne saglasnosti naručiocima za određene odluke u procesu javne nabavke ili čak davanjem prethodnog odobrenja za primjenu postupka javne nabavke koji je manje konkurentan. To što će jedna ili više institucija u okviru strukture za centralizirane javne nabavke obavljati ove funkcije svakako će dati pozitivne rezultate u smislu smanjenja rizika od formalnih nepravilnosti u postupku javne nabavke. Efikasnost takvih procjena značajno zavisi od toga koliko je *ex ante* revizija definirana i u kojoj fazi u postupku se primjenjuje.

U Poljskoj se, na primjer, *ex ante* revizija primjenjuje neposredno nakon okončanja postupka javne nabavke i prije nego što se ugovor može dodijeliti. Ako se otkriju nepravilnosti, revizorska institucija daje mišljenje naručiocu o neregularnostima i o načinima otklanjanja tih neregularnosti. Ostaje, međutim, isključiva odgovornost naručioca da provede postupak javne nabavke u skladu sa važećim propisima.

Ipak, praksa je također pokazala da su negativne posljedice ovih nadležnosti često prevladale i kao rezultat negirale svoju dodatnu vrijednost ograničavanja rizika od neregularnosti. Davanje prethodne saglasnosti predstavlja dodatni korak u procesu javnih nabavki, a samim tim ima negativan uticaj na efikasnost i dužinu tog procesa. Kako je jedan cilj efikasnog sistema javnih nabavki da se eliminiraju nepotrebni administrativni koraci, treba pažljivo procijeniti nametanje mehanizama ocjene usaglašenosti koji povećavaju administrativni teret. Takvi mehanizmi moraju biti uspostavljeni na restriktivan način, tako da njihovi negativni efekti ne uklone one pozitivne.

Pored toga, funkcije ocjene usaglašenosti, posebno onih kojima se daju ovlaštenja da organima za centralizirane javne nabavke budu date prethodne saglasnosti za primjenu postupaka koji su manje konkurentni, također povlače pitanja vlasništva i odgovornost za proces javne nabavke. Vršenje takvih funkcija može da dovede do smanjenja vlasništva i umanjene odgovornosti naručilaca za određeni proces javnih nabavki i u prenosu ove odgovornosti na organe koji obavljaju takve kontrole. Ovo pitanje je također od posebnog značaja u svjetlu nadležnosti drugih organa, poput organa za zaštitu prava i reviziju koji su osnovani u zemljama u cilju preispitivanja, otkrivanja i otklanjanja nepravilnosti u javnim nabavkama.

Ova pitanja su dodatno naglašena u kontekstu ograničenih administrativnih kapaciteta struktura za centralizirane javne nabavke u odnosu na veliki broj ugovora koje treba kontrolirati. Također može biti problema sa okvirom stručnih kompetencija koje se zahtijevaju od ovih struktura s obzirom na veliki broj različitih stavki koje nabavljaju naručioc, naročito u vezi sa tehničkim ili funkcionalnim specifikacijama.

Što se tiče tih negativnih efekata, dobra praksa u nekim zemljama se usmjerava na funkcije ocjene usklađenosti kojima se ograničava procjena ili na dio postupka javne nabavke na osnovu njihove vrijednosti i značaja ili na naručioce na osnovu, na primjer, rezultata procjene rizika.

Neki organi za centralizirane javne nabavke imaju specifične i dodatne funkcije ocjene usaglašenosti u vezi sa **ugovorima koje finansira Evropska unija**, kao što su kontrolne funkcije sa fokusom na ugovore koji se sufinansiraju sredstvima Evropske unije; posebno odjeljenje za kontrolu dodjele ovih ugovora; ili povećana *ex ante* revizija svih ugovora koji se sufinansiraju iz sredstava Evropske unije koji su iznad pragova Evropske unije.

Savjetodavne funkcije postoje da bi pružile podršku naručiocima, kao i privrednim subjektima u njihovim poslovima. Ova podrška ima za cilj da im omogući da djeluju efikasno i u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, osnovnim principima Ugovora o funkcioniranju Evropske unije i dobrom praksom. U početnim fazama reforme, naročito, zbog zahtjeva za podršku, od ključnog značaja je postojanje tijela koje daje savjete o primjeni pravnog okvira. Međutim, u mnogim zemljama koje prolaze kroz reforme, posebno onim sa historijom centraliziranije vlasti, organi za javne nabavke se vide i koriste kao dopunski kontrolni mehanizmi, a ne kao pokretači reformi i razvoja.

Iako takav pristup ima očigledne prednosti, vjerovatni efekt u zemljama sa organima za javne nabavke koji obavljaju kontrolne aktivnosti koje zahtijevaju prevelike administrativne kapacitete jeste uvođenje dodatne, prekomjerne rigidnosti u sistem javnih nabavki i usporavanje i umanjene efikasnosti u procesu reformi. Kao posljedica obavljanja dodatnih kontrolnih mehanizama, ti organi za javne nabavke često ne uspijevaju da shvate prednosti nadzorne funkcije koja se ostvaruje kao mehanizam za prikupljanje statističkih podataka i informacija o čitavom sistemu i za identifikovanje sistematskih problematičnih oblasti i trendova.

Pored toga, ova vrsta kontrolne funkcije može biti u suprotnosti sa bilo kojom savjetodavnom funkcijom koja također može biti data organu za javne nabavke. Mogućnost da se ove dvije funkcije dodijele istom tijelu dovodi do razloga za zabrinutost oko odgovarajuće lokacije i nezavisnost tijela za javne nabavke.

Procjena prednosti i nedostataka je važna za određivanje obima nekih drugih navedenih funkcija, kao što su standardizacija tenderske dokumentacije. Ova standardizacija za različite vrste ugovora (oprema, radovi ili usluge) i predmeta javne nabavke ili standardnim klauzulama ugovora bi mogla umanjiti, u principu, rizik od nepravilnosti u postupku dodjele ugovora ili u izvršenju ugovora. Međutim, nametanje obaveznih, standardnih dokumenata, bez fleksibilnosti za njihovu izmjenu radi prilagođavanja specifičnim okolnostima ugovora, potrebama naručioca ili drugim faktorima relevantnim za ugovor nije od pomoći. To često dovodi do sveobuhvatnih praktičnih problema na nivou specifičnog postupka javnih nabavki. U tom smislu, primjeri dobre prakse obično predviđaju standardne dokumente, ne kao u potpunosti ili djelimično obaveznog elementa, već kao vrstu smjernice za primjenu za naručioce koje su organi za centralizirane javne nabavke osmislili i poslali.

Funkcija struktura za centralizirane javne nabavke u vezi sa upravljanjem zvaničnih crnih lista privrednih subjekata koji su prekršili pravila o javnim nabavkama, nisu izvršili svoje ugovore, ili su lažno predstavili informacije dovodi do niza pitanja sa praktične tačke gledišta.

Iako su naručioci, ponuđači i opća javnost hvalili ove tipove lista kao element za promoviranje transparentnosti, ne preporučuje se vođenje zvaničnih crnih lista. Ove crne liste treba da budu radikalno izmijenjene ili ukinute, naročito u svjetlu nedavnog predmeta koji je vođen pred Sudom pravde Evropske unije C-465/11. Jedan broj otvorenih pitanja u vezi sa crnom listom, kao što su pravni aspekti pružanja adekvatnih dokaza za stavljanje na crnu listu ili dostupnost pravne zaštite za preduzeća koja su stavljena na crnu listu, treba pažljivo procijeniti. Ograničeni kapaciteti koji su na raspolaganju za obavljanje svih administrativnih procedura koje prethode stavljanju na crnu listu određenog privrednog subjekta, u kombinaciji sa zakonskim rizicima koji su vezani za izazove takve odluke, pokreću važna pitanja u vezi sa pozitivnim efektima primjene crne liste u sistemima javnih nabavki. Za dalje razmatranje ovih pitanja vidjeti

Informativni dokument o javnim nabavkama SIGMA 24, *Use of Official Automatic Exclusion Lists in Public Procurement [Primjena zvaničnih spiskova za isključenje ponuđača u postupcima javnih nabavki]*.

Dodatne informacije

Publikacije

Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union
[Strukture centraliziranih javnih nabavki i kapacitet u državama članicama Evropske unije]
SIGMA dokument br. 40, OECD Publishing, Paris,
http://www.sigmaweb.org/publications/BSC_SP40_07.pdf

Informativni dokumenti o javnim nabavkama

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

SIGMA (2016), *Monitoring of Public Procurement* [Nadzor javnih nabavki], Informativni dokument 27, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Use of Official Automatic Exclusion Lists in Public Procurement* [Primjena zvaničnih spiskova za isključenje ponuđača u postupcima javnih nabavki], Informativni dokument 24, OECD Publishing, Paris