



Javne nabavke

Tela za centralizovane javne nabavke

SADRŽAJ

- [Pravni osnov za TCJN](#)
- [Okvirni sporazumi](#)
- [Argumentacija za formiranje TCJN](#)
- [Karakteristične oblasti proizvoda i usluga koje pokrivaju TCJN](#)
- [Okvirni sporazumi kojima upravljaju neka TCJN](#)
- [Ključna operativna pitanja za TCJN](#)
- [Važne „naučene lekcije” – faktori rizika i uspeha](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovodilac programa SIGMA

Ovaj informativni dokument daje pregled formiranja i funkcionisanja tela za centralizovane javne nabavke (TCJN)), kao što je definisano u Direktivi o nabavkama u javnom sektoru (Direktiva)¹, i bazira se na SIGMA Izveštaju br. 47, *Centralizovani sistemi javnih nabavki u Evropskoj uniji*². Informativni dokument se naročito fokusira na tela za centralizovane javne nabavke čije se aktivnosti baziraju na dodeljivanju i korišćenju centralizovanih okvirnih sporazuma. Direktiva, kao što je dato u nastavku, daje širu definiciju aktivnosti TCJN.

Pravni osnov za TCJN

Direktiva sadrži posebne odredbe o TCJN koje na jasan način omogućavaju državama članicama da usvoje ili zadrže odredbe u vezi sa to TCJN i svojim nacionalnim propisima o javnim nabavkama.³

Definicija: TCJN je definisano u Direktivi kao naručilac koji obavlja aktivnosti centralizovanih nabavki i, verovatno, pomoćne aktivnosti u vezi sa javnim nabavkama.

Aktivnosti centralizovanih nabavki su aktivnosti koje se sprovode na trajnoj osnovi, u jednom od sledećih oblika: (1) nabavljanje dobara i/ili usluga namenjenih naručiocima, ili (2) dodela ugovorâ o javnim nabavkama ili zaključivanje okvirnih sporazuma za radove, dobra ili usluge namenjenih naručiocima.

Pomoćne aktivnosti nabavki su aktivnosti koje se sastoje od pružanja podrške aktivnostima nabavki, naročito u sledećim oblicima:

- tehnička infrastruktura, omogućavajući naručiocima da dodeljuju ugovore o javnim nabavkama ili da zaključuju okvirne sporazume za radove, dobra ili usluge;
- savetovanje o sprovođenju ili kreiranju postupaka javnih nabavki;
- priprema i upravljanje postupcima javnih nabavki u ime i u interesu datog naručioca.

Države članice mogu da propišu da naručioci mogu da nabavljaju dobra i/ili usluge od TCJN koje nudi aktivnost centralizovanih nabavki (TCJN deluje kao „trgovac na veliko”). Oni takođe mogu da propišu da naručioci nabavljaju radove, dobra ili usluge preko TCJN koristeći ugovore koje dodeljuje TCJN, dinamične sisteme nabavki koje sprovodi TCJN, ili okvirne sporazume koje zaključuje TCJN (TCJN deluje kao „posrednik”).

Uspostavljanje TCJN nije obavezno, ali to je opcija data državama članicama. Države članice mogu da omoguće da se izvesne javne nabavke sprovode obraćanjem TCJN ili jednom od više TCJN. Kao posledica toga, na nacionalnom nivou može da postane obavezno korišćenje usluga TCJN za neke javne nabavke.

Važno je napomenuti da Direktiva dozvoljava da naručioci mogu da dodele ugovor o javnoj nabavci usluga TCJN radi sprovođenja aktivnosti centralizovanih nabavki, uključujući i pomoćne aktivnosti nabavki, bez obaveze da moraju da primene postupke koje daje Direktiva.

Podrazumevana usklađenost sa Direktivom: Član 37(2) Direktive je od posebne važnosti. On obezbeđuje da se smatra da naručioci koji naručuju radove, dobra ili usluge od TCJN koje nudi centralizovane nabavke poštuju Direktivu tj. da deluju u skladu sa Direktivom.

¹ Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ od 26. februara 2014.

² SIGMA (2011), *Sistemi centralizovanih javnih nabavki u Evropskoj uniji*, SIGMA Izveštaj br. 47 (*Centralised Purchasing Systems in the European Union*, SIGMA Paper No. 47), OECD Publishing, Paris.

³ Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima sadrži slične odredbe: Direktiva 2014/25/EU o javnim nabavkama subjekata koji posluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ od 26. februara 2014.

Naručilac takođe ispunjava svoje obaveze u skladu sa Direktivom kada nabavlja radove, dobra ili usluge koristeći ugovore koje dodeljuje TCJN, dinamične sisteme nabavke koje vodi TCJN, ili okvirne sporazume koje zaključuje TCJN koje nudi centralizovanu nabavku.

Međutim, naručilac je odgovoran za ispunjavanje obaveza u skladu sa Direktivom koje se tiču delova postupka nabavke koje on sam sprovodi. Na primer, kada TCJN dodeljuje okvirni sporazum u skladu sa odredbama Direktive, naručioci koji naručuju na osnovu okvirnog sporazuma smatraće se tj. podrazumeva se da deluju u skladu sa odredbama Direktive. Naknadni pojedinačni ugovori sa naručiocima koji koriste okvirni sporazum dodeljen od strane TCJN tzv. „call-off” ugovori⁴, moraće da budu u skladu sa odgovarajućom odredbom Direktive za dodelu naknadnih ugovorâ na osnovu okvirnog sporazuma, ali bez obaveze da moraju da prolaze kroz kompletan postupak za dodelu ugovora o javnim nabavkama. Bez ove odredbe, svi ugovori na osnovu okvirnog sporazuma (tzv. *call-off* ugovori) iznad vrednosti praga Direktive mogu i sami da podležu dodeli na osnovu Direktive. Na isti način, odgovornost naručioca po pitanju ispunjavanja obaveza na osnovu Direktive može, na primer, da obuhvati dodelu ugovora na osnovu dinamičnog sistema nabavki kojim upravlja TCJN.

Elektronske nabavke: Direktiva zahteva da se svi postupci koje sprovodi TCJN sprovedu koristeći elektronska sredstva komunikacije.

Nabavke koje uključuju naručioce iz različitih države članica: Naručioci iz različitih država članica mogu zajednički da deluju prilikom dodeljivanja ugovora o javnim nabavkama koristeći jedno od sredstava određenih članom 39 Direktive. Ova odredba uključuje opciju za naručioce da koriste aktivnosti centralizovanih nabavki koje nudi TCJN koje se nalazi u drugoj državi članici. Ukoliko je to slučaj, aktivnosti centralizovanih nabavki koje sprovodi TCJN smešteno u drugoj državi članici sprovode se u skladu sa nacionalnim propisima države članice u kojoj se nalazi TCJN. Ista odredba važi za dodelu ugovorâ prema dinamičnom sistemu nabavki kao i za ugovore na osnovu na osnovu okvirnog sporazuma tzv. *call-off* ugovore.

Okvirni sporazumi

Direktiva definiše okvirni sporazum kao „ sporazum između jednog ili više naručilaca i jednog ili više privrednih subjekata, koji ima za svrhu da utvrdi uslove pod kojima se dodeljuju ugovori tokom određenog perioda, naročito u pogledu cene i, prema potrebi, predviđenih količina.”

Zaključivanje i sprovođenje okvirnog sporazuma odvija se u dve faze: u prvoj, okvirni sporazum se dodeljuje jednom ili više privrednih subjekata. U drugoj, pojedinačni ugovori, tzv. „call-off” ugovori na osnovu sporazuma, dodeljuju se jednom privrednom subjektu ili većem broju njih. Ova druga faza se razlikuje u zavisnosti od toga da li je u pitanju okvirni sporazum sa jednim dobavljačem ili sa više dobavljača. Za više informacija o okvirnim sporazumima, videti SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama 19, *Okvirni sporazumi*, i SIGMA Izveštaj br. 47 (videti fusnotu 2).

Treba napomenuti da odredbe o okvirnim sporazumima jednako važe i primenjuju se na sve naručioce za koje važi Direktiva, bez obzira na njihove operativne razlike. TCJN, koje je po definiciji naručilac koji sklapa okvirni sporazum za široku primenu širom javnog sektora i time omogućava *drugim* naručiocima da sklapaju ugovore na osnovu okvirnog sporazuma, mora da primenjuje ista pravila i postupke kao i jedan individualni naručilac, što ima za cilj služenje samo njegovih internih korisnika i klijenata.

4

Proces dodeljivanja ugovorâ na osnovu okvirnog sporazuma ponekad se naziva „call-off” ili “calling-off”, a ugovori koji se dodeljuju na osnovu okvirnog sporazuma se takođe nazivaju „call-off” ugovori.

Argumentacija za formiranje TCJN

Argumente za formiranje i vođenje TCJN treba ispitati iz različitih perspektiva. Važne zainteresovane strane su sledeće:

- **Klijenti** koji koriste usluge TCJN –naručioci koji koriste okvirni sporazum ili dinamični sistem nabavki kojim upravlja TCJN ili koji naručuju dobra ili usluge koja nabavlja TCJN. Klijenti će verovatno biti zainteresovani za delotvorne i efikasne javne nabavke kojima se ostvaruju ishodi vrednosti-za-novac.
- **Dobavljači** radova, dobara i usluga, ili direktno za TCJN ili na osnovu okvirnog sporazuma ili dinamičnog sistema nabavki – uopšte privredni subjekti iz privatnog sektora. Dobavljači će verovatno biti zainteresovani za poslovne prilike i za delotvorne i efikasne javne nabavke.
- **Vlasnici** TCJN – obično ministarstva vlade, udruženja lokalnih organa i drugih javnih tela koja zastupaju interese poreskih obveznika. Vlasnici mogu da budu zainteresovani za smanjenje javnih rashoda, povećanje vrednosti za novac i za realizaciju važnih ciljeva politika, kao što su oni ciljevi koji se odnose na pitanja zaštite životne sredine ili na socijalna pitanja ili na mala i srednja preduzeća (MSP).

Glavni razlog za formiranje TCJN često se opisuje na sledeći način:

- „Nabavke većih obima dovode do boljih cena”.

Pod pravim uslovima, centralizovana nabavka, koja se zasniva na agregaciji nabavki tj. zajedničkim potrebama za nabavkama svih klijenata TCJN, pruža veoma interesantne poslovne prilike za privatni sektor. Sa većim obimima nabavki, obično dolazi porast konkurencije na tržištu, što utiče na cene i druge uslove na načine koji su povoljni za naručioca koji kupuje. Jedan individualni naručilac retko će imati nabavku koja je dovoljno velika da dovede do onih cena koje se mogu porediti sa cenama dobijenim kada se izvrši agregacija zajedničkih potreba između nekoliko naručilaca. Potencijalno veći obimi prodaje koji se mogu očekivati na osnovu centralizovane javne nabavke znače da privredni subjekti mogu da iskoriste ekonomiju obima.

Za centralizovani sistem nabavki koji se bazira na dodeli okvirnih sporazuma i upravljanju njima, faktor agregacije i njegov uticaj na cene mora se proceniti u odnosu na tip i predmet okvirnog sporazuma koji se dodeljuje.

- „Troškovi transakcije su smanjeni.”

Iz perspektive naručilaca, potpun konkurentan proces nadmetanja za javne nabavke, kada se uporedi sa jednostavnim „call off” procesom tj. dodelom pojedinačnog ugovora na osnovu okvirnog sporazuma, obično se povezuje sa značajnim transakcionim troškovima, u smislu vremena i rashoda koji se odnose na upravljanje postupkom nabavke, od prve faze definisanja potreba do poslednje faze zatvaranja postupka. Privredni subjekti takođe snose značajne transakcione troškove kada učestvuju na tenderu. Primenom centralizovanih okvirnih sporazuma, i naručioci i privredni subjekti mogu da očekuju značajno smanjenje ovih troškova. Štaviše, usled smanjenja transakcionih troškova koje snose naručioci i privredni subjekti, resursi, u smislu osoblja i vremena, se oslobađaju za druge, važnije, funkcije.

Međutim, kao i u slučaju uticaja na cene, uticaj agregacije na transakcione troškove koje snose i naručioci i privatni sektor ne može se generalizovati, ali se mora računati u odnosu na vrstu okvirnog sporazuma koji se primenjuje. Individualni („call-off”) ugovor na osnovu okvirnog sporazuma sa jednim dobavljačem neće podrazumevati nikakve tenderske troškove (samo transakcione troškove za porudžbine), dok će okvirni

sporazum sa više dobavljača, uključujući mini-nadmetanje, podrazumevati tenderske troškove i za naručioca kao i za privredne subjekte.

- „Ostvaruju se značajne prednosti druge vrste.”

Centralizovani sistemi nabavki takođe mogu da ponude prednosti koje se ne mogu direktno izraziti ekonomskim izrazima.

Argumenti u korist centralizovanih aranžmana nabavki uključuju:

- Povećanu administrativnu efikasnost: Centralizovana i koordinirana rešenja koja nudi TCJN mogu da pomognu u postizanju potrebne standardizacije i povećane administrativne efikasnosti u okviru državne uprave, na primer u oblasti sistem informaciono-komunikacione tehnologije (ICT) i softverskih aplikacija.
- Stručnost i kapacitet: TCJN može da pruži stručnost i kapacitet koji možda nedostaje mnogim naručiocima, na primer poznavanje određenog tržišta ili kapaciteta za pripremanje i sprovođenje složenih tendera u oblastima koje zahtevaju specifične proizvode.
- Sigurnost: Profesionalno sprovedene, centralizovane javne nabavke pružaju sigurnost naručiocima u mnogim ključnim aspektima– pravnom, tehničkom, ekonomskom i ugovornom – čime se smanjuju rizici koje bi inače snosio naručilac. Ovi rizici mogu da uključuju rizik od žalbi, loših ili nedovoljno kvalitetnih proizvoda, propusta dobavljača i neadekvatnih uslova ugovora.
- Jednostavnost: Ugovorni aranžmani na osnovu okvirnog sporazuma, tzv. „call-off” ugovori, omogućavaju naručiocima i njihovim korisničkim odeljenjima, čak i bez ikakvog iskustva u nabavkama, da zaključuju ugovore sa privrednim subjektima koji su strane okvirnog sporazuma radi nabavki radova, dobara i usluga.
- Ostvarenje ciljeva politika: Vlade mogu da koriste TCJN kao sredstvo postizanje ciljeva politika u određenim sektorima, kao što su podsticanje zelenih nabavki, inovacija i učestvovanje MSP na tenderima u javnom sektoru.

Argumenti protiv aranžmana centralizovanih nabavki uključuju:

- **Koncentracija tržišta:** Aktivnosti TCJN mogu da stvore rizik koncentracije tržišta i razvoja monopolističkih struktura. Veliki obimi nabavki koji se često podrazumevaju kada se sprovode centralizovane nabavke obično favorizuju velike privredne subjekte pre nego male, nove privredne subjekte.
- **Smanjenje prilika za MSP:** TCJN često se bave tenderima visoke vrednosti ili velikim ugovorima. Često je slučaj da neka MSP neće moći da učestvuju sa sopstvenim kapacitetima, pošto verovatno ne mogu da ispune kvalifikacione kriterijume ili da se nadmeću sa velikim privrednim subjektima. Umesto toga, MSP mogu da deluju kao podizvođači ili da učestvuju kao konzorcijumi. Verovatno su MSP više zainteresovana za nabavke koje je naručilac podelio na partije takve prirode i veličine koje omogućavaju MSP da mogu da učestvuju samostalno kao ponuđači.
- **Manjak reagovanja na promene na tržištu:** Okvirni sporazumi, zbog svog dugog trajanja (obično dve do četiri godine), mogu da ne reaguju na tekuće promene na tržištu, osim ukoliko nisu pravilno osmišljeni. Nepravilno kreiran okvirni sporazum potencijalno može dovesti do zanemarivanja ključnih dešavanja po pitanju tržišnih cena i razvoja tehnologije. Stoga je važno da se trajanje okvirnog sporazuma odredi realno, a da se konkurencija održava sprovođenjem mini-tendera.
- **Jednoobraznost:** jednoobraznost mnogih okvirnih sporazuma i stepen standardizacije predstavljaju drugi problem. Okvirni sporazumi ponekad nude pristup koji je isuviše

restriktivan, naročito u vezi sa tehničkim aspektima. Ova uniformnost može da otežava naručiocima da u potpunosti ostvare svoje ciljeve javnih nabavki.

Karakteristične oblasti proizvoda i usluga koje pokrivaju TCJN

Radovi, dobra i usluge obuhvaćeni okvirnim sporazumima koje dodeljuje TCJN obično bi trebalo da budu od zajedničkog interesa za državnu upravu i često korišćeni za nabavke širom iste. Opseg predmeta nabavki koji su obično obuhvaćeni aktivnostima TCJN obuhvataju sledeća dobra i usluge (ugovore o javnim nabavkama radova TCJN dodeljuje ređe):

- ICT proizvodi i usluge (računari, fotokopir aparati, štampači, serveri, softver);
- telekomunikacioni proizvodi (mreže, mobilni telefoni, fiksni telefoni, telefonske centrale);
- kancelarijski nameštaj;
- usluge putovanja;
- kancelarijska oprema i pribor;
- vozila i usluge prevoza;
- gorivo (za grejanje i prevoz) i električna energija;
- hrana (namirnice, bonovi za hranu);
- organizacione usluge i usluge razvoja ljudskih resursa.

Videti SIGMA Izveštaj br. 47 (fusnota 2) za više detalja o uobičajenim predmetima okvirnog sporazuma.

U pogledu obima nabavki, najveća oblast je oblast ICT proizvoda. Iako se za mnoge proizvode i usluge može smatrati da su relativno jednostavni i standardizovani na tehničkoj osnovi, postoje i oblasti visoke tehnološke i komercijalne složenosti (kao što su napredni IT sistemi) koji mogu potpadati pod nadležnost TCJN. U stvari, TCJN može da ponudi standardizovane proizvode i usluge koji nisu od strateškog značaja, kao i proizvode i usluge koji su od značajne strateške važnosti. U potonjem slučaju, aranžman centralizovane nabavke je često podstaknut ciljevima vlasnika da poboljša administrativnu efikasnost i delotvornost u okviru javnog sektora kao celine obezbeđivanjem interoperabilnosti i standardizacije administrativnih sistema koje koriste naručioci.

Okvirni sporazumi kojima upravljaju neka TCJN

Telo za centralizovane javne nabavke	Proizvodi i usluge
<i>SKI, Danska</i>	Informaciona tehnologija, nameštaj, kancelarijska oprema, energetika, automobili, naočare, namirnice, oprema za ugostiteljski centar, električna oprema, građevinski materijali, alat, drvena građa, radna odeća, usluge čišćenja, istraživanje i laboratorijska oprema, privremeno osoblje, inženjeri konsultanti i konsultantske usluge za menadžment.
<i>Hansel, Fiska</i>	70 okvirnih sporazuma koji obuhvataju ugovore o ICT nabavkama (ICT hardver, softver i usluge), nabavke administrativnih usluga (finansijska administracija, razvoj organizacije i ljudskih resursa, organizacija putovanja i konferencija), nabavka materijala i tehničkih usluga (usluge u vezi sa materijalom i objektima, usluge prevoza i vozila, usluge snabdevanja kancelarija priborom i snabdevanje električnom energijom).

UGAP, Francuska	Proizvodi i usluge podeljeni su u šest grupa: IT oprema, medicinska oprema, nameštaj, vozila, maske za disanje i usluge.
KSzF, Mađarska	Info-komunikacija, telekomunikacije, kancelarijska oprema, usluge e-uprave, kancelarijski nameštaj, papir i kancelarijski pribor, vozila, gorivo, sanitetski materijal i usluge putovanja.
Consip, Italija	Zdravstvena zaštita (npr. vozila hitne pomoći, dijagnostička oprema, usluge upravljanja opremom zdravstvene zaštite); gorivo (za grejanje i prevoz) i električna energija; kancelarijska dobra/oprema (štampači, fotokopir aparati, računari, serveri, softver); prevoz (kupovina i iznajmljivanje automobila); upravljanje objektom (za kancelarije, bolnice); telekomunikacije (mreže, mobilni telefoni, fiksni telefoni, telefonske centrale); nameštaj (za kancelarije, škole, univerzitete); osiguranje i finansijske usluge (kreditne kartice); hrana (namirnice, bonovi za hranu).

Izvor: SIGMA Izveštaj br. 47, Sistemi centralizovanih javnih nabavki u Evropskoj uniji (fusnota 2).

Ključna operativna pitanja za TCJN

Da li korišćenje usluga TCJN treba da bude obavezno za naručioce? U nekim državama, vlade su propisale da je obavezno za naručioce da nabavljaju određene radove, dobra ili usluge kroz ili od TCJN. U drugim državama, ostavljeno je naručiocima da koriste onaj izvor koji proizvodi najbolju „vrednost za novac“.

Zagovornici sistema prema kome bi naručioci bili obavezni, u principu, da koriste usluge TCJN tvrde da bi ova mera obezbedila ekonomično snabdevanje u javnom sektoru i da bi pojačala standardizaciju među naručiocima. Kritičari tvrde da bi takav uslov oslabio podsticanje TCJN da bude prilagođeno klijentima i da bi izazvao rizik od monopolističkog ponašanja.

Tvrđi se da je jedna od koristi postojanja sistema na dobrovoljnoj osnovi ta što on daje podsticaj TCJN da nude povoljne okvirne sporazume i druge usluge svojim klijentima po konkurentnim uslovima. Ako TCJN ne postupaju tako, neće biti potražnje za njihovim uslugama i njihovo postojanje će biti ugroženo. Korist od dobrovoljnog sistema je ta što on izlaže TCJN nekoj vrsti nadmetanja, što ih stimuliše da nude atraktivne proizvode, čime se ostvaruje najbolja vrednost za novac.

Koje organizacione oblike ima jedno TCJN? Izgleda da je najčešći oblik jednog TCJN neprofitno društvo sa ograničenom odgovornošću, premda se i model vladine agencije takođe koristi. Videti SIGMA Izveštaj br. 47 (videti fusnotu 2) za više informacija o vrstama organizacionih oblika TCJN u zemljama u kojima je rađeno istraživanje.

Kako treba finansirati aktivnosti TCJN? Mnoga TCJN se finansiraju kroz naplatu usluga. Dve različite varijante se koriste: ili naručioci plaćaju naknadu kada se sklapaju ugovori na osnovu okvirnog sporazuma („call-off“ ugovori) ili te naknade plaćaju privredni subjekti kada fakturišu kroz okvirne sporazume. Alternativni model finansiranja je finansiranje TCJN direktno iz vladinih fondova.

Koliko su važni dobri odnosi između klijenata i dobavljača? Glavni cilj jednog TCJN je da obezbedi atraktivne i izvodljive okvirne sporazume, što zahteva intenzivno učestvovanje klijenata u celom procesu javne nabavke: prilikom utvrđivanja prikladnosti određene oblasti proizvoda ili usluga za nabavke putem okvirnih sporazuma, izrade tehničkih specifikacija, utvrđivanja kriterijuma za izbor i ocenu ponuda, izbora tipa okvirnog sporazuma i sistema dodele ugovora na osnovu okvirnog sporazuma, kao i u dodeljivanju okvirnog sporazuma.

Efikasno izvršavanje glavnih funkcija TCJN zasniva se na njegovom kapacitetu i sposobnosti da efikasno „razume i upravlja“ tržištem ponude, što zahteva da TCJN zna glavne dobavljače onog segmenta tržišta za određeni proizvod ili uslugu, kao i to koliko su veliki i prisutni na tržištu.

Prethodno informisanje i dijalog sa privrednim subjektima u ranoj fazi procesa javne nabavke, kada se sprovodi na transparentan način i u skladu sa važećim propisima i pravilima o javnim nabavkama, su od dragocenog značaja za određivanje različitih opcija za najbolju izradu strategija ugovaranja i nabavki za okvirni sporazumi i pripadajuće „call-off” sisteme (sisteme dodele ugovora na osnovu okvirnog sporazuma).

Koje tipove okvirnih sporazuma treba koristiti? Direktiva daje TCJN značajnu slobodu u pogledu vrste sporazuma i postupaka koje će koristiti. TCJN koriste ovu slobodu i shodno tome koriste kako okvirni sporazum sa jednim dobavljačem, tako i okvirni sporazum sa više njih, kao i različite postupke za dodelu pojedinačnih ugovora na osnovu okvirnog sporazuma („call off” postupke).

Jedna od prednosti okvirnog sporazuma sa jednim dobavljačem je u tome što će dodela takvog jednog ugovora verovatno biti od velikog značaja za privredni subjekt koji je odabran. Ova vrsta prednosti ima veze sa prirodom takvog jednog ugovora koja je u stilu „pobednik dobija sve”.

Okvirni sporazumi sa više dobavljača imaju tu prednost što omogućavaju pouzdanije snabdevanje nego sporazumi sa jednim dobavljačem. Druga prednost je u tome što je rizik od sukcesivne koncentracije tržišta manji. Potencijalna mana aranžmana sa više dobavljača je to što, prema većini nacionalnih zakona, privredni subjekti nemaju nikakve garancije da će išta prodati na osnovu okvirnih sporazuma koje imaju.

Opcija pri kojoj naručioci dodeljuju „call-off” ugovore (ugovore na osnovu okvirnog sporazuma) putem mini-nadmetanja ima prednost što uvodi neku vrstu stalne konkurencije i nadmetanja između privrednih subjekata tokom okvirnog sporazuma. Sa druge strane, ova opcija mini-nadmetanja može da podrazumeva značajne transakcione troškove.

Kako treba meriti uspešnost tj. učinak TCJN? Uopšteno govoreći, teško je izračunati uštede koje se ostvaruju putem centralizovanih javnih nabavki. Osnovni razlog za to je nemogućnost posmatranja protivčinjeničnog ishoda centralizovanih nabavki dobara ili usluga i različite cene i druge uslove koje uzrokuje alternativni metod nabavki. Alternativni ishod, stoga, treba da na neki način bude konstruisan.

U saradnji sa univerzitetima, nekoliko TCJN su razvili metode za merenje uspešnosti. Ove procene daju korisne informacije po pitanju uspešnosti tj. učinka, pogotovu ako se sprovode redovno tako da se tokom vremena mogu posmatrati trendovi i modeli. Takođe, ove evaluacije imaju važnu funkciju u tome što vrše izvesnu dozu pritiska na TCJN, koja su svesna da se njihova uspešnost posmatra. Za više informacija, videti SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama 21, *Merenje uspešnosti*.

Važne „naučene lekcije” – faktori rizika i uspeha

Da bi se uspešno uspostavio i implementirao moderan sistem centralizovanih nabavki koji ostvaruje vrednost, nekoliko izazova – faktore rizika i uspeha – treba razumeti i baviti se njima. Ukoliko im se ne posveti pažnja, uspeh TCJN može biti ugrožen.

Centralizovani sistemi nabavki mogu biti organizovani i njima se može upravljati na nekoliko različitih načina – ne postoji jedinstveni model koji je najbolji: Centralizovane javne nabavke se sprovode na različite načine, a razlike mogu postojati u pogledu:

- pravog statusa TCJN i sektora/nivoa državne uprave koje oni obuhvataju;
- način na koji vlasnik/vlasnici daju mandate TCJN;
- tipovi okvirnih sporazuma i „call-off” sistema koji se koriste;
- organizacija i finansiranje TCJN.

Osetljivost za potrebe glavnih zainteresovanih strana: Uspeh TCJN zavisice od toga u kojoj meri se poverenje i pouzdanje mogu ojacati i proširiti u njegovom odnosu sa glavnim zainteresovanim stranama – vlasnicima, naručiocima i dobavljačima.

„Konkurentni” okvirni sporazumi sa „call-off” sistemima koji su prilagođeni klijentima i niskog su rizika: uspeh jednog TCJN u velikoj meri zavisi od njegove sposobnosti da ponudi okvirne sporazume koji su u tehničkom i komercijalnom pogledu privlačni za veliki broj potencijalnih „klijenata” u javnom sektoru koji opslužuje TCJN. Ova sposobnost je od presudne važnosti za TCJN koje funkcioniše na dobrovoljnoj bazi, ali je skoro jednako značajna i za ono koje funkcioniše kao obavezno telo.

Odgovarajuće određivanje opsega i vrednosti ugovora: TCJN je uspostavilo mehanizme za određivanje ne samo radova, dobara i usluga koje će se nabavljati putem centralizovane nabavke, već takođe i vrednosti tih ugovora, koje se obično zasniva na temeljnoj analizi ponude i potražnje ili na studijama izvodljivosti. Utvrđivanje opsega i vrednosti ugovora koji će se dodeljivati na osnovu okvirnog sporazuma pruža informacije potencijalnim ponuđačima koje su im potrebne kako bi doneli odluku da li da učestvuju ili ne. Slično tome, tip okvirnog sporazuma (sa jednim dobavljačem ili sa više njih) promeniće, iz ugla gledišta ponuđača, potencijalnu stopu uspeha učestvovanja i, zapravo, promeniće obim i vrednost ugovora. Izbor „call-off” mehanizama (mehanizama za dodelu ugovora na osnovu okvirnog sporazuma) takođe je faktor koji treba uzeti u obzir u kontekstu atraktivnosti okvirnog sporazuma.

Efikasna organizacija sa stručnim osobljem: Model strukture TCJN je od suštinske važnosti za njegov uspeh i treba da odražava specifične karakteristike njegovog rada. Njegove glavne funkcije su obično koncentrisane oko odnosa između klijenata i tržišta, upravljanja proizvodima, javnih nabavki i upravljanja ugovorima, zajedno sa ključnim funkcijama podrške, kao što su ICT, pravne usluge i administracija, uključujući i računovodstvo.

Propust da se efektivno upravlja pravnim rizikom: Nekoliko TCJN su bili svedoci ne samo porasta u broju žalbi koje se odnose na tendere za dodelu okvirnih sporazuma već takođe – a što dodatno komplikuje poziciju TCJN – postupaka pokrenutih tokom „call-off” faze (faze dodele ugovora na osnovu okvirnog sporazuma). Žalbe u vezi sporazuma sa više dobavljača podrazumevaju prenošenje rizika sa TCJN na naručioce, što može da dovede do situacije pravne nesigurnosti.

Nedostatak fokusa: Još jedan rizik je da će TCJN početi da gubi fokus i pokušati da proširi granice svojih aktivnosti na oblasti u kojima nema konkurentnu prednost ili nije sposobno da pravilno odgovori potrebe naručilaca i na taj način ponudi usluge ili okvirne sporazume koji su potencijalno neatraktivni za naručioce.

Dodatne informacije

Publikacije

SIGMA (2015), *Public Procurement Training Manual* [Priručnik iz oblasti javnih nabavki]– Modul D1, OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

SIGMA (2007), *Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union*, SIGMA Paper No. 40 [Strukture i kapacitet centralizovanih javnih nabavki u državama članicama Evropske unije, SIGMA Izveštaj 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), *Framework Agreements* [Okvirni sporazumi], Brief 19, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Performance Measurement* [Merenje uspešnosti], Brief 21, OECD Publishing, Paris