



Javne nabavke

Tijela za centralizirane javne nabavke

SADRŽAJ

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

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovoditeljica programa SIGMA

Ovaj informativni dokument daje pregled formiranja i funkcioniranja tijela za centralizirane javne nabavke (TCJN), kao što je definirano u Direktivi o nabavkama u javnom sektoru (Direktiva),¹ i bazira se na SIGMA Izvještaju br. 47, *Centralizirani sistemi javnih nabavki u Evropskoj uniji*.² Informativni dokument se naročito fokusira na tijela za centralizirane javne nabavke čije se aktivnosti baziraju na dodjeljivanju i korištenju centraliziranih okvirnih sporazuma. Direktiva, kao što je dato u nastavku, daje širu definiciju aktivnosti TCJN-a.

Pravni osnov za TCJN

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

Definicija: TCJN je definiran u Direktivi kao naručilac koji obavlja aktivnosti centraliziranih nabavki i, vjerovatno, pomoćne aktivnosti u vezi sa javnim nabavkama.

Aktivnosti centraliziranih nabavki su aktivnosti koje se provode na trajnoj osnovi, u jednom od sljedećih oblika: (1) nabavljanje dobara i/ili usluga namijenjenih naručiocima, ili (2) dodjela ugovorâ o javnim nabavkama ili zaključivanje okvirnih sporazuma za radove, dobra ili usluge namijenjenih naručiocima.

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

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

Države članice mogu propisati da naručioci mogu nabavljati dobra i/ili usluge od TCJN-a koji nudi aktivnost centraliziranih nabavki (TCJN djeluje kao „trgovac na veliko“). Oni također mogu propisati da naručioci nabavljaju radove, dobra ili usluge preko TCJN-a koristeći ugovore koje dodjeljuje TCJN, dinamične sisteme nabavki koje sprovodi TCJN, ili okvirne sporazume koje zaključuje TCJN (TCJN djeluje kao „posrednik“).

Uspostavljanje TCJN-a nije obavezno, ali to je opcija data državama članicama. Države članice mogu omogućiti da se izvjesne javne nabavke provode obraćanjem TCJN-u ili jednom od više TCJN-ova. Kao posljedica toga, na nacionalnom nivou može postati obavezno korištenje usluga TCJN-a za neke javne nabavke.

Važno je napomenuti da Direktiva dozvoljava da naručioci dodijele ugovor o javnoj nabavci usluga TCJN-a radi provođenja aktivnosti centraliziranih nabavki, uključujući i pomoćne aktivnosti nabavki, bez obaveze da moraju primijeniti postupke koje daje Direktiva.

Podrazumijevana usklađenost sa Direktivom: Član 37(2) Direktive je od posebne važnosti. On omogućuje da naručioci, koji naručuju radove, dobra ili usluge od TCJN-a koji nudi centralizirane nabavke, poštuju Direktivu. tj. da djeluju 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 centraliziranih javnih nabavki u Evropskoj uniji*, SIGMA Izvještaj br. 47 (*Centralised Purchasing Systems in the European Union*, SIGMA Paper No. 47), OECD Publishing, Paris.

³ Direktiva o nabavkama u komunalnim djelatnostima 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 također ispunjava svoje obaveze u skladu sa Direktivom kada nabavlja radove, dobra ili usluge koristeći ugovore koje dodjeljuje TCJN, dinamične sisteme nabavke koje vodi TCJN, ili okvirne sporazume koje zaključuje TCJN koji nudi centraliziranu nabavku.

Međutim, naručilac je odgovoran za ispunjavanje obaveza u skladu sa Direktivom koje se tiču dijelova postupka nabavke koje on sam provodi. Na primjer, kada TCJN dodjeljuje okvirni sporazum u skladu sa odredbama Direktive, smatra se, tj. podrazumijeva se da naručiocima koji naručuju na osnovu okvirnog sporazuma djeluju u skladu sa odredbama Direktive. Naknadni pojedinačni ugovori sa naručiocima koji koriste okvirni sporazum, dodijeljen od strane TCJN-a (tzv. „call-off“ ugovori⁴), morat će biti u skladu sa odgovarajućom odredbom Direktive za dodjelu naknadnih ugovora na osnovu okvirnog sporazuma, ali bez obaveze da moraju prolaziti kroz kompletan postupak za dodjelu ugovora o javnim nabavkama. Bez ove odredbe, svi ugovori na osnovu okvirnog sporazuma (tzv. „call-off“ ugovori) iznad vrijednosti praga Direktive mogu i sami podlijegati dodjeli na osnovu Direktive. Na isti način, odgovornost naručioca po pitanju ispunjavanja obaveza na osnovu Direktive može, na primjer, obuhvatiti dodjelu ugovora na osnovu dinamičnog sistema nabavki kojim upravlja TCJN.

Elektronske nabavke: Direktiva zahtijeva da se svi postupci koje provodi TCJN provedu koristeći elektronska sredstva komunikacije.

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

Okvirni sporazumi

Direktiva definira 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 dodjeljuju ugovori tokom određenog perioda, naročito u pogledu cijene i, prema potrebi, predviđenih količina.“

Zaključivanje i provođenje okvirnog sporazuma odvija se u dvije faze: u prvoj, okvirni sporazum se dodjeljuje jednom ili više privrednih subjekata. U drugoj, pojedinačni ugovori, tzv. „call-off“ ugovori na osnovu sporazuma, dodjeljuju 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, vidjeti SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama 19, *Okvirni sporazumi*, i SIGMA Izvještaj br. 47 (vidjeti fusnotu 2).

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

⁴ Proces dodjeljivanja ugovora na osnovu okvirnog sporazuma ponekad se naziva „call-off“ ili „calling-off“, a ugovori koji se dodjeljuju na osnovu okvirnog sporazuma također se nazivaju „call-off“ ugovori.

Argumentacija za formiranje TCJN-a

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

- **Klijenti** koji koriste usluge TCJN-a – naručioc koji koristi okvirni sporazum ili dinamični sistem nabavki kojim upravlja TCJN ili koji naručuju dobra ili usluge koje nabavlja TCJN. Klijenti će vjerovatno biti zainteresovani za djelotvorne i efikasne javne nabavke kojima se ostvaruju ishodi vrijednosti za novac.
- **Dobavljači** radova, dobara i usluga, ili direktno za TCJN, ili na osnovu okvirnog sporazuma ili dinamičnog sistema nabavki – uopće privredni subjekti iz privatnog sektora. Dobavljači će vjerovatno biti zainteresovani za poslovne prilike i za djelotvorne i efikasne javne nabavke.
- **Vlasnici** TCJN-a – obično ministarstva vlade, udruženja lokalnih organa i drugih javnih tijela koja zastupaju interese poreskih obveznika. Vlasnici mogu biti zainteresovani za smanjenje javnih rashoda, povećanje vrijednosti 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-a često se opisuje na sljedeći način:

- „Nabavke većih obima dovode do boljih cijena.“

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

Za centralizirani sistem nabavki koji se bazira na dodjeli okvirnih sporazuma i upravljanju njima, faktor agregacije i njegov uticaj na cijene mora se procijeniti u odnosu na tip i predmet okvirnog sporazuma koji se dodjeljuje.

- „Troškovi transakcije su smanjeni.“

Iz perspektive naručilaca, potpun konkurentan proces nadmetanja za javne nabavke, kada se uporedi sa jednostavnim „call-off“ procesom, tj. dodjelom 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 definiranja potreba, do posljednje faze zatvaranja postupka. Privredni subjekti također snose značajne transakcione troškove kada učestvuju na tenderu. Primjenom centraliziranih okvirnih sporazuma, i naručioc i privredni subjekti mogu očekivati značajno smanjenje ovih troškova. Štaviše, uslijed smanjenja transakcionih troškova koje snose naručioc i privredni subjekti, resursi, u smislu osoblja i vremena, se oslobađaju za druge, važnije, funkcije.

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

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

- „Ostvaruju se značajne prednosti druge vrste.“

Centralizirani sistemi nabavki također mogu ponuditi prednosti koje se ne mogu direktno izraziti ekonomskim izrazima.

Argumenti u korist centraliziranih aranžmana nabavki uključuju:

- Povećanu administrativnu efikasnost: Centralizirana i koordinirana rješenja koja nudi TCJN mogu pomoći u postizanju potrebne standardizacije i povećane administrativne efikasnosti u okviru državne uprave, na primjer u oblasti sistema informaciono-komunikacione tehnologije (ICT) i softverskih aplikacija.
- Stručnost i kapacitet: TCJN može pružiti stručnost i kapacitet koji možda nedostaje mnogim naručiocima, na primjer poznavanje određenog tržišta ili kapaciteta za pripremanje i provođenje složenih tendera u oblastima koje zahtijevaju specifične proizvode.
- Sigurnost: Profesionalno provedene, centralizirane 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 uključivati 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 odjeljenjima, 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 koristiti TCJN kao sredstvo postizanja ciljeva politika u određenim sektorima, kao što su podsticanje zelenih nabavki, inovacija i učestvovanje MSP-a na tenderima u javnom sektoru.

Argumenti protiv aranžmana centraliziranih nabavki uključuju:

- **Koncentracija tržišta:** Aktivnosti TCJN-a mogu stvoriti rizik koncentracije tržišta i razvoja monopolističkih struktura. Veliki obimi nabavki koji se često podrazumijevaju kada se provode centralizirane nabavke obično favorizuju velike privredne subjekte prije nego male, nove privredne subjekte.
- **Smanjenje prilika za MSP:** TCJN-i se često bave tenderima visoke vrijednosti ili velikim ugovorima. Često je slučaj da neki MSP-i ne mogu učestvovati sa vlastitim kapacitetima, pošto vjerovatno ne mogu ispuniti kvalifikacione kriterije ili se nadmetati sa velikim privrednim subjektima. Umjesto toga, MSP-i mogu djelovati kao podizvođači ili učestvovati kao konzorciji. Vjerovatno su MSP-i više zainteresovani za nabavke koje je naručilac podijelio na partije takve prirode i veličine koje omogućavaju MSP-ima da učestvuju samostalno kao ponuđači.
- **Manjak reagovanja na promjene na tržištu:** Okvirni sporazumi, zbog svog dugog trajanja (obično dvije do četiri godine), mogu da ne reaguju na tekuće promjene na tržištu ukoliko nisu pravilno osmišljeni. Nepravilno kreiran okvirni sporazum potencijalno može dovesti do zanemarivanja ključnih dešavanja po pitanju tržišnih cijena i razvoja tehnologije. Stoga je važno da se trajanje okvirnog sporazuma odredi realno, a da se konkurencija održava provođenjem 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 otežavati naručiocima da u potpunosti ostvare svoje ciljeve javnih nabavki.

Karakteristične oblasti proizvoda i usluga koje pokrivaju TCJN-i

Radovi, dobra i usluge obuhvaćeni okvirnim sporazumima koje dodjeljuje TCJN obično bi trebali biti od zajedničkog interesa za državnu upravu i često korišteni za nabavke širom iste. Opseg predmeta nabavki koji su obično obuhvaćeni aktivnostima TCJN-a obuhvataju sljedeća dobra i usluge (ugovore o javnim nabavkama radova TCJN dodjeljuje rjeđe):

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

Vidjeti SIGMA Izvještaj 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 standardizirani na tehničkoj osnovi, postoje i oblasti visoke tehnološke i komercijalne složenosti (kao što su napredni IT sistemi) koji mogu potpadati pod nadležnost TCJN-a. Ustvari, TCJN može ponuditi standardizirane proizvode i usluge koje nisu od strateškog značaja, kao i proizvode i usluge koje su od značajne strateške važnosti. U potonjem slučaju, aranžman centralizirane nabavke je često podstaknut ciljevima vlasnika da poboljša administrativnu efikasnost i djelotvornost u okviru javnog sektora kao cjeline obezbjeđivanjem interoperabilnosti i standardizacije administrativnih sistema koje koriste naručioci.

Okvirni sporazumi kojima upravljaju neki TCJN-i

Tijelo za centralizirane javne nabavke	Proizvodi i usluge
SKI, Danska	Informaciona tehnologija, namještaj, kancelarijska oprema, energetika, automobili, naočare, namirnice, oprema za ugostiteljski centar, električna oprema, građevinski materijali, alat, drvena građa, radna odjeća, usluge čišćenja, istraživanje i laboratorijska oprema, privremeno osoblje, inženjeri konsultanti i konsultantske usluge za menadžment.
Hansel, Fiska	Sedamdeset 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 snabdijevanja kancelarija priborom i snabdijevanje električnom energijom).
UGAP, Francuska	Proizvodi i usluge podijeljeni su u šest grupa: IT oprema, medicinska oprema, namještaj, vozila, maske za disanje i usluge.
KSzF, Mađarska	Info-komunikacija, telekomunikacije, kancelarijska oprema, usluge e-uprave, kancelarijski namještaj, papir i kancelarijski pribor, vozila, gorivo, sanitetski materijal i usluge putovanja.
Consiip, Italija	Zdravstvena zaštita (npr. vozila hitne pomoći, dijagnostička oprema, usluge upravljanja opremom zdravstvene zaštite); gorivo (za grijanje 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); namještaj (za kancelarije, škole, univerzitete); osiguranje i finansijske usluge (kreditne kartice); hrana (namirnice, bonovi za hranu).

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

Ključna operativna pitanja za TCJN

Da li korištenje usluga TCJN-a treba biti 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-a. U drugim državama, ostavljeno je naručiocima da koriste onaj izvor koji proizvodi najbolju „vrijednost za novac“.

Zagovornici sistema prema kome bi naručiocima bili obavezni, u principu, da koriste usluge TCJN-a tvrde da bi ova mjera obezbijedila ekonomično snabdijevanje u javnom sektoru i da bi pojačala standardizaciju među naručiocima. Kritičari tvrde da bi takav uslov oslabio podsticanje TCJN-a da bude prilagođen 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-ima da nude povoljne okvirne sporazume i druge usluge svojim klijentima po konkurentnim uslovima. Ako TCJN-i 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-e nekoj vrsti nadmetanja, što ih stimuliše da nude atraktivne proizvode, čime se ostvaruje najbolja vrijednost za novac.

Koje organizacione oblike ima jedan TCJN? Izgleda da je najčešći oblik jednog TCJN-a neprofitno društvo sa ograničenom odgovornošću, premda se i model vladine agencije također

koristi. Vidjeti SIGMA Izvještaj br. 47 (vidjeti fusnotu 2) za više informacija o vrstama organizacionih oblika TCJN-a u zemljama u kojima je rađeno istraživanje.

Kako treba finansirati aktivnosti TCJN-a? Mnogi TCJN-i se finansiraju kroz naplatu usluga. Dvije različite varijante se koriste: ili naručioc 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-a direktno iz vladinih fondova.

Koliko su važni dobri odnosi između klijenata i dobavljača? Glavni cilj jednog TCJN-a je da obezbijedi atraktivne i izvodljive okvirne sporazume, što zahtijeva intenzivno učestvovanje klijenata u cijelom procesu javne nabavke: prilikom utvrđivanja prikladnosti određene oblasti proizvoda ili usluga za nabavke putem okvirnih sporazuma, izrade tehničkih specifikacija, utvrđivanja kriterija za izbor i ocjenu ponuda, izbora tipa okvirnog sporazuma i sistema dodjele ugovora na osnovu okvirnog sporazuma, kao i u dodjeljivanju okvirnog sporazuma.

Efikasno izvršavanje glavnih funkcija TCJN-a zasniva se na njegovom kapacitetu i sposobnosti da efikasno „razumije i upravlja“ tržištem ponude, što zahtijeva 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 provodi na transparentan način i u skladu sa važećim propisima i pravilima o javnim nabavkama, od dragocjenog su značaja za određivanje različitih opcija za najbolju izradu strategija ugovaranja i nabavki za okvirne sporazume i pripadajuće „call-off“ sisteme (sisteme dodjele ugovora na osnovu okvirnog sporazuma).

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

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

Okvirni sporazumi sa više dobavljača imaju tu prednost što omogućavaju pouzdanije snabdijevanje 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 naručioc dodjeljuju „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 podrazumijevati značajne transakcione troškove.

Kako treba mjeriti uspješnost, tj. učinak TCJN-a? Općenito govoreći, teško je izračunati uštede koje se ostvaruju putem centraliziranih javnih nabavki. Osnovni razlog za to je nemogućnost posmatranja protivčinjeničnog ishoda centraliziranih nabavki dobara ili usluga i različite cijene i druge uslove koje uzrokuje alternativna metoda nabavki. Alternativni ishod, stoga, treba da na neki način bude konstruiran.

U saradnji sa univerzitetima, nekoliko TCJN-a razvilo je metode za mjerenje uspješnosti. Ove procjene daju korisne informacije po pitanju uspješnosti, tj. učinka, pogotovu ako se provode redovno, tako da se tokom vremena mogu posmatrati trendovi i modeli. Također, ove evaluacije imaju važnu funkciju u tome što vrše izvjesnu dozu pritiska na TCJN, koji je svjestan

da se njegova uspješnost posmatra. Za više informacija, vidjeti SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama 21, *Mjerenje uspješnosti*.

Važne „naučene lekcije“ – faktori rizika i uspjeha

Da bi se uspješno uspostavio i implementirao moderan sistem centraliziranih nabavki koji ostvaruje vrijednost, nekoliko izazova – faktore rizika i uspjeha – treba razumjeti i baviti se njima. Ukoliko im se ne posveti pažnja, uspjeh TCJN-a može biti ugrožen.

Centralizirani sistemi nabavki mogu biti organizirani i njima se može upravljati na nekoliko različitih načina – ne postoji jedinstveni model koji je najbolji. Centralizirane javne nabavke se provode na različite načine, a razlike mogu postojati u pogledu:

- pravog statusa TCJN-a i sektora/nivoa državne uprave koji on obuhvata;
- načina na koji vlasnik/vlasnici daju mandate TCJN-u;
- tipova okvirnih sporazuma i „call-off“ sistema koji se koriste;
- organizacije i finansiranja TCJN-a.

Osjetljivost za potrebe glavnih zainteresiranih strana: Uspjeh TCJN-a zavisiće od toga u kojoj mjeri se povjerenje i pouzdanje mogu ojačati i proširiti u njegovom odnosu sa glavnim zainteresiranim stranama – vlasnicima, naručiocima i dobavljačima.

„Konkurentni“ okvirni sporazumi sa „call-off“ sistemima koji su prilagođeni klijentima i niskog su rizika: uspjeh jednog TCJN-a u velikoj mjeri 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 koji funkcionira na dobrovoljnoj bazi, ali je skoro jednako značajna i za onaj koji funkcionira kao obavezno tijelo.

Odgovarajuće određivanje opsega i vrijednosti ugovora: TCJN je uspostavio mehanizme za određivanje ne samo radova, dobara i usluga koje će se nabavljati putem centralizirane nabavke, već također i vrijednosti tih ugovora, koji se obično zasniva na temeljnoj analizi ponude i potražnje ili na studijama izvodljivosti. Utvrđivanje opsega i vrijednosti ugovora koji će se dodjeljivati na osnovu okvirnog sporazuma pruža informacije potencijalnim ponuđačima koje su im potrebne kako bi donijeli odluku da li da učestvuju ili ne. Slično tome, tip okvirnog sporazuma (sa jednim dobavljačem ili sa više njih) promijenit će, iz ugla gledišta ponuđača, potencijalnu stopu uspjeha učestvovanja i, zapravo, promijenit će obim i vrijednost ugovora. Izbor „call-off“ mehanizama (mehanizama za dodjelu ugovora na osnovu okvirnog sporazuma) također je faktor koji treba uzeti u obzir u kontekstu atraktivnosti okvirnog sporazuma.

Efikasna organizacija sa stručnim osobljem: Model strukture TCJN-a je od suštinske važnosti za njegov uspjeh i treba da odražava specifične karakteristike njegovog rada. Njegove glavne funkcije su obično koncentrirane 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-a su bili svjedoci ne samo porasta u broju žalbi koje se odnose na tendere za dodjelu okvirnih sporazuma već, također – a što dodatno komplikuje poziciju TCJN-a – postupaka pokrenutih tokom „call-off“ faze (faze dodjele ugovora na osnovu okvirnog sporazuma). Žalbe u vezi sa sporazumom sa više dobavljača podrazumijevaju prenošenje rizika sa TCJN-a na naručioce, što može dovesti do situacije pravne nesigurnosti.

Nedostatak fokusa: Još jedan rizik je da će TCJN početi gubiti fokus i pokušati proširiti granice svojih aktivnosti na oblasti u kojima nema konkurentnu prednost ili nije sposoban pravilno

odgovoriti na potrebe naručilaca i na taj način ponuditi 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 centraliziranih javnih nabavki u državama članicama Evropske unije, SIGMA Izvještaj 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* [Mjerenje uspješnosti], Brief 21, OECD Publishing, Paris