



Република Србија
УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

ЦЕНТРАЛИЗОВАНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Август, 2015. године

ЦЕНТРАЛИЗОВАНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ	Error! Bookmark not defined.
1. Увод.....	Error! Bookmark not defined.
a. Различити начини организације централизованих набавки.....	3
b. Разлози за увођење централизованих јавних набавки	4
2. Формирање тела за централизоване јавне набавке	7
a. Логистичка питања централизованих јавних набавки.....	8
б. Правна питања централизованих набавки	8
ц. Економска питања.....	9
д. Финансијска питања (модел финансирања)	10
е. Организациона питања	10
ф. Стратешки приступ централизацији јавних набавки	12
4. Предмети централизоване јавне набавке	14
5. Нове директиве и централизоване јавне набавке	17
6. Закључци и препоруке.....	18

1. Увод¹

Процес реформи јавног сектора започео је у ЕУ са појавом економске кризе када је настала потреба да се са ограниченим или смањеним средствима задовоље потребе грађана на истом или вишем нивоу. Тиме је у први план избило питање економичности и ефикасности јавног сектора и виђење да би јавни сектор могао да оствари ове циљеве угледањем на приватни сектор.

Оптимизација пословања, у великом броју случајева у приватном сектору, подразумевала је централизацију основних функција, као што су: производња, набавка, продаја, логистичке мреже. Централизација се посматрала као начин за смањивање производних трошкова, као и трошкова дистрибуције и продаје. Велики број приватних компанија данас има посебне организационе јединице за централну набавку.

Централизација јавних набавки, у јавном сектору, заправо није нова појава. Нордијске државе имају дугу традицију централизованих јавних набавки. Финска је почела са централизацијом у јавном сектору још пре Другог светског рата, а Данска је почела закључивати оквирне споразуме 1976 године². И друге земље ЕУ, попут Француске, Немачке, Италије и Холандије почеле су, у другој половини прошлог века, спроводити јавне набавке преко централног тела за јавне набавке (ЦТЈН). Највећа од тих тела данас спроводе централизоване јавне набавке чија годишња вредност износи неколико милијарди еура.

а. Различити начини организације централизованих набавки

Централизована набавка може бити организована на различите начине. Модел, који је био заједнички многим земљама ЕУ у прошлости, био је тзв. **'монополски' модел**. Овај начин организације подразумевао је висок степен централизације набавки, где је централизовано тело спроводило не само поступак јавне набаве, него је и закључивало уговоре и куповало добра услуге и радове, док су се министарства и други органи и организације снабдевали од тог централног тела. На тај начин ЦТЈН не само да је спроводило набавке, већ је обављало и функцију складиштења.

Током времена, већина земаља напустила је монополски модел и **децентрализовала је процес јавних набавки**. То значи да су ЦТЈН спроводила поступке и закључивала оквирне споразуме, док су крајњи корисници закључивали уговоре и набављали непосредно од понуђача. Централна тела су добијала све већу финансијску и управљачку аутономију, а нека од њих су трансформисана у агенције са ограниченом одговорношћу. У бројним случајевима ова тела су поступке набавки спроводила уз помоћ модерних електронских алата, као што је, на пример, електронски каталог³.

Централизоване јавне набавке могу се користити и **на централном и на локалном нивоу**. У оба случаја сврха је оптимизација јавних набавки, с тим да су методи различити. На централном нивоу власти, оптимизација се постиже увођењем стандарда као, на пример,

¹ Ова анализа рађена је уз стручну помоћ пружену у оквиру пројекта: „Унапређење механизма одговорности у јавним финансијама“, коју финансира Влада Шведске, а реализује Програм Уједињених нација за развој.

² SIGMA/OECD paper no. 29 – Centralized and Decentralised procurement, 2000, p. 13

³ У последње време све више земаља, преко употребе електронских каталога, уводи и надзорне механизме

код набавке канцеларијског намештаја и друге опреме код које нема оправдања да се разликују од министарства до министарства. На нивоу локалне самоуправе централизација помаже пре свега да се превазиђу ограничења по основу недовољних стручних капацитета тако да централно тело набавља за школе и вртиће који онда могу да се посвете обављању своје основне делатности⁴.

б. Разлози за увођење централизованих јавних набавки

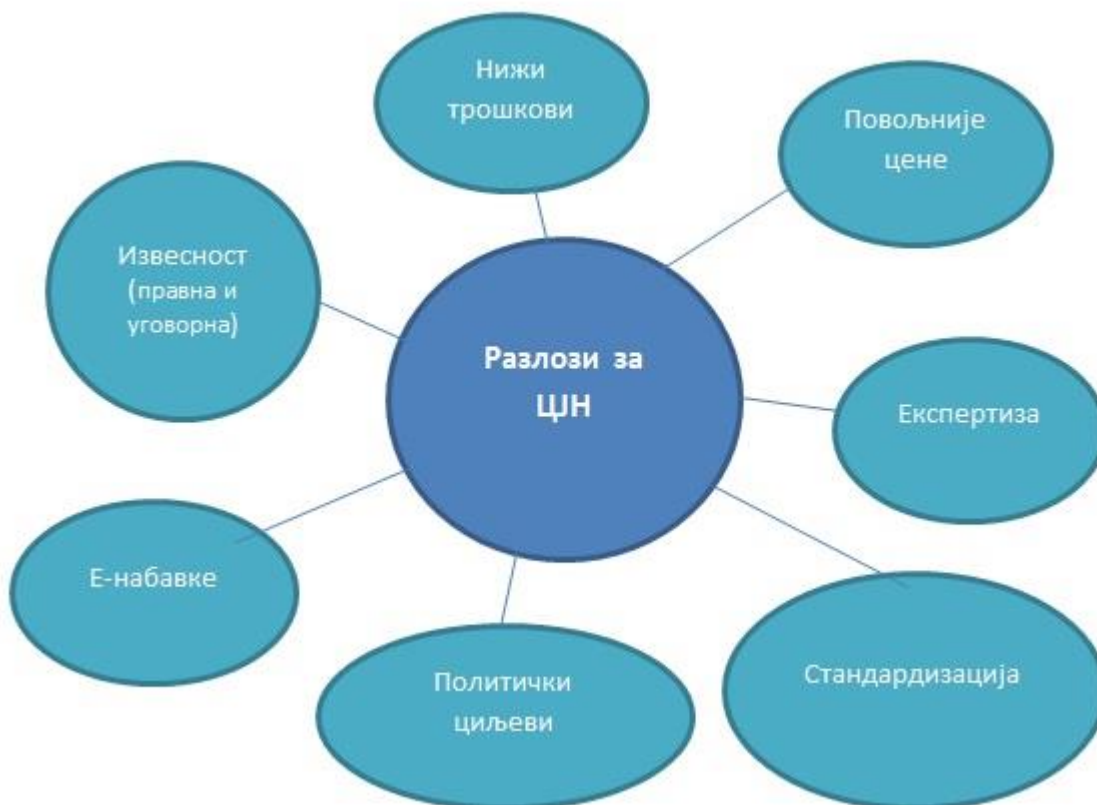
Јавне набавке учествују са 15 до 20% у бруто домаћем производу што јасно говори колики је њихов значај за привреду. Пошто су централизоване јавне набавке комплексан појам, потребно је сагледати његове различите аспекте.

Са аспекта **корисника**, централизација јавних набавки значи јефтиније производе и услуге, као и мањи ризик и трошак при спровођењу поступка јавне набавке. Истовремено, повећава се вероватноћа да се набави нешто што не одговара у потпуности кориснику и не задовољава његове специфичне потребе јер нема пуну контролу над набавком.

Што се **понуђача** тиче, централизоване јавне набавке значе већу транспарентност, смањивање ризика од дискриминације по основу корупције, као и шансу за смањивање производних трошкова остваривањем економије обима у производњи. Међутим, централизоване јавне набавке, уколико нису подељене по партијама, ограничавају могућност малих предузећа да конкуришу за добијање послова због захтева у погледу додатних капацитета.

Са аспекта друштва, односно **државе** која је, по правилу, власник тела за централизоване јавне набавке предности централизације огледају се у: повољнијим условима куповине, вишем степену стандардизације у набавкама, мањим трансакционим трошковима јер се више поступака замењује једним, повећању транспарентности поступка, смањивању ризика од корупције и могућности вођења посебних политика: еколошке набавке, социјално одговорне набавке итд.

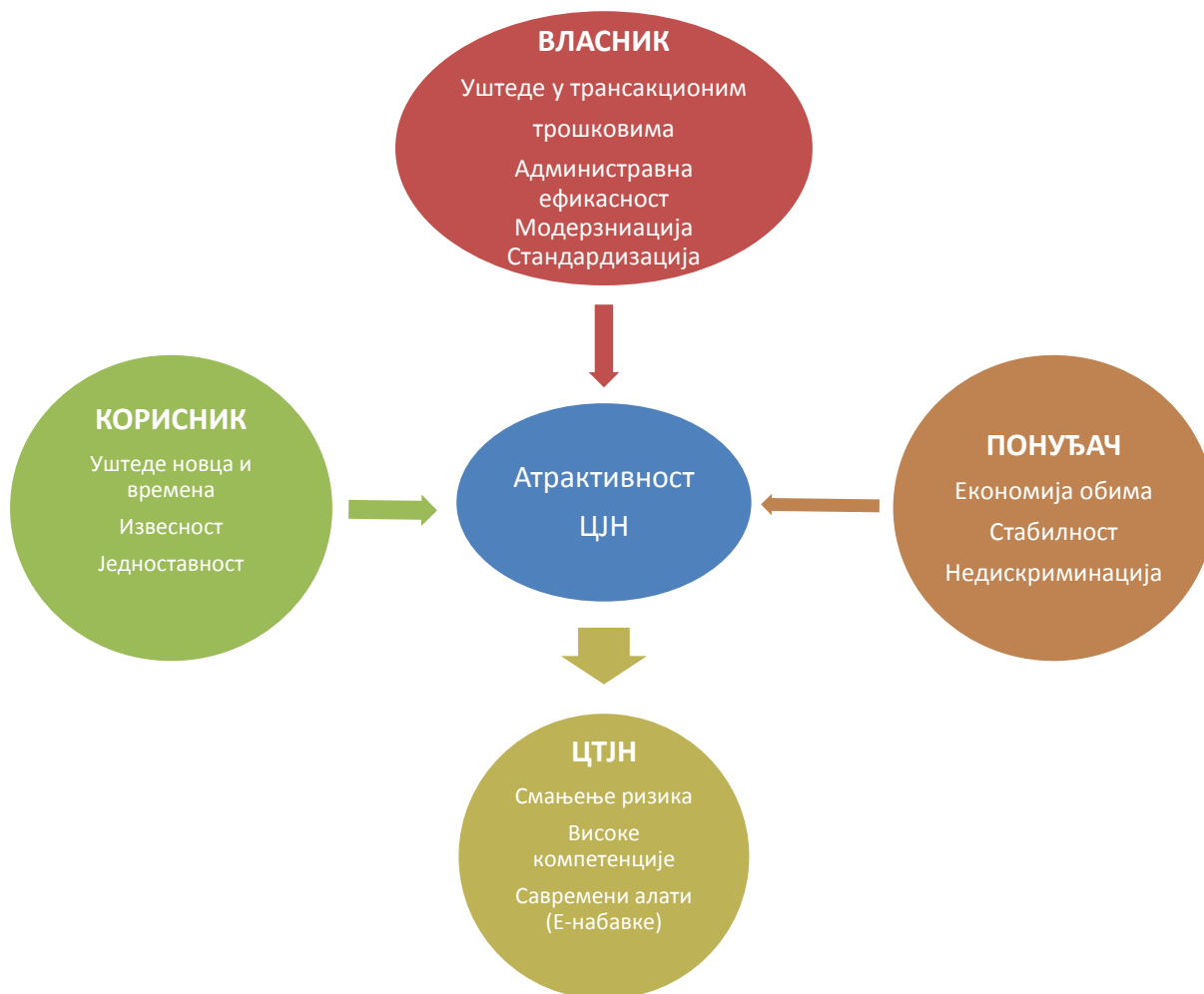
⁴SIGMA/OECD paper no. 47 – Centralized Purchasing Systems in the European Union, 2011, p. 16-17



Слика 1 – Разлози за централизацију јавних набавки (СИГМА/ОЕЦД док. бр. 47, стр. 22)

Поред смањења трошкова у смислу повољних набавних цена, смањују се и индиректни, тзв. **транзакциони трошкови**. Реч је о трошковима спровођења поступка, трошковима управљања, трошковима заштите права и свим осталим трошковима који настају у функцији спровођења набавке. То значи да, уместо да свако министарство набавља исти предмет набавке за себе, централно тело може спровести један поступак за све и да се, на тај начин, потроши вишеструко мањи број човек/сати. У Шведској се на тај начин уштеди и до 50 милиона евра.

Исто тако централизоване набавке омогућавају боље вођење секторских политика, као што је политика одрживог развоја, политика енергетске ефикасности, еколошка политика итд. Поред тога, централизоване набавке могу послужити као веома ефикасан подстицај за развој **електронских набавки**. Поред електронске обраде докумената у поступцима, могу се употребити и електронски каталог и електронске аукције. Стога је један од значајних аргумената који иде у прилог успостављања централизованих набавки развој савремених електронских алата који доприносе модернизацији јавног сектора и његовој већој ефикасности у пружању услуга грађанима.



Слика 2 – Користи различитих интересних страна од централизованих јавних набавки (СИГМА/ОЕЦД бр. 47, стр. 39)

1. Формирање тела за централизоване јавне набавке

Како су се, у досадашњем периоду, препознавали значај и предности централизованих јавних набавки, тако су се водиле и дискусије о различитим начинима и облицима организовања тела за централизоване јавне набавке. Искуства по земљама су врло различита у том погледу.

Када је после Другог светског рата почело са организовањем централизованих јавних набавки, централна тела за јавну набавку (Central purchasing bodies – CPB) била су организована као део органа државне управе (нпр. Дански SKI, Фински Hansel). Како је временом почео све више да се развија процес децентрализације који је имао за циљ да услуге државе што више приближи грађанима, ова тела су почела да се организују као посебне агенције чији је једини власник држава. Данас су ЦТЈН **организоване углавном у три облика**: а) као део министарстава (Велика Британија, Словенија), б) као самосталне агенције у 100% власништву државе (Хрватска) и ц) као агенције у претежном власништву државе (Финска, Аустрија, Данска).

У региону је, током последњих 15-ак година, формирано неколико тела за централну јавну набавку. Италијански **Consip** осниван је 1998. године са циљем да се унапреди примена ИТ у државној управи. У 2000. години, према Закону о буџетском систему Consip постаје тело за централну набавку добара и услуга. Данас је Consip S.p.a. јавно предузеће са ограниченом одговорношћу под надзором Министарства економије.

Аустријски **BBG** (Bundesbeschaffung) основан је 2001 године посебним законом као централно тело за јавну набавку на федералном нивоу. BBG GmbH је јавно предузеће са ограниченом одговорношћу под надзором Министарства финансија.

У Словенији централизоване јавне набавке почињу да се развијају 2003. године када се посебним владиним прописом набавке у области информатике и општих послова делегирају двома посебним службама. Крајем 2004. године ове две службе се интегришу у оквиру Министарства за јавну управу где спроводе централизоване јавне набавке за потребе државних органа и организација. У 2011. години ово тело се формира као посебна Агенција за јавне набавке која, крајем 2012. године, прелази у састав Министарства финансија. Од 2014. године, ово тело је у саставу Министарства за јавну управу.

Хрватска Влада, 2010. године, оснива **Уред за средишњу набаву**, као тело под непосредном ингеренцијом Владе РХ. Уред спроводи централизоване јавне набавке за Владу, министарства и друге субјекте државне управе.

Скандинавске земље имају богата искуства и дугу традицију у централизацији јавних набавки. Централна тела за јавне набавке постоје у: Данској, Финској, Шведској и на Исланду. Дански **SKI** осниван је 1994. године владном одлуком као јавно предузеће које је 100% у државној својини: 55% у власништву Министарства финансија и 45% у власништву Удружење локалних самоуправа. **Hansel** у Финској, основан 2003 године, такође је 100% у власништву државе, конкретно Министарства финансија. У Шведској не постоји једно централно тело за јавну набавку, већ централизоване јавне набавке спроводи 11 владиних агенција⁵.

⁵SIGMA/OECD paper No. 47: Central purchasing systems in the European union, 2011, p. 33

2. Логистичка, правна и економска питања везана за ЦТЈН

Током оснивања и развоја тела за централне јавне набавке јавио се читав низ питања: правних (оснивање и статус ЦТЈН), организационих (за кога спроводи набавке, начин спровођења), економских (које предмете набавља, подела набавки по партијама).

а. Логистичка питања централизованих јавних набавки

Централизоване јавне набавке спровode се, по правилу, преко посебног тела које то чини за потребе министарстава, државних органа и организација. На локалном нивоу, веће локалне самоуправе организују централне службе које спровode набавке појединих добара или услуга за потребе мањих наручилаца који су у њиховој надлежности, као што је, на пример, куповина струје, куповина хране за вртиће и школе на територији једне општине или града.

Пракса земаља ЕУ показује да, у већини случајева, ЦТЈН спроводи поступак централизоване јавне набавке и врши праћење реализације закључених оквирних споразума. У ЕУ једино француски UGAP (*Union des Groupements d'Achats public*) купује робу за свој рачун и за своје име, складишти је и потом продаје крајњим корисницима: министарствима, државним органима и организацијама.

У осталим државама ЕУ, ЦТЈН спровode поступке за закључење оквирних споразума за добра или услуге, на основу којих корисници потом закључују уговоре са изабраним добављачима. Ови поступци се, по правилу, спровode коришћењем модерних информационо технолошких решења (као што су Е-каталози, на пример). ЦТЈН такође врши и надзор над спровођењем набавки у уговореним оквирима, поступа по жалбама, активира пенале и банкарске гарнације.

Једно од важних питања јесте да ли наручиоци морају да користе оквирне споразуме које закључују ЦТЈН или је њихово коришћење добровољно. У Италији, Мађарској, Словенији, Шведској, Аустрији, Португалу и Хрватској постоји обавезност коришћења закључених оквирних споразума за органе централне власти, док се наручиоци на локалном нивоу могу прикључити. У Италији се наручиоцима са локалног нивоа омогућава да и сами набављају, с тим да уговорени услови морају бити једнаки или повољнији од оних остварених оквирним споразумом који је закључило ЦТЈН.

С друге стране, у Данској је приступ необавезујући. У Финској је систем 80% необавезујући, посматрано по предметима набавке. Као што се може видети, преовлађује обавезујући приступ и то из најмање два разлога. Као прво, понуђачи ће, у случају да је приступ добровољан, бити слабо мотивисани да учествују у поступку за закључивање оквирног споразума, а немогућност да се процене количине додатно отежава спровођење поступка. Поред тога, мање количине које се набављају код добровољног приступа слабе основни мотив за спровођење централизованих набавки, а то је остваривање погодности по основу куповине »на велико«.

б. Правна питања централизованих набавки

Једно од важних питања јесте правни основ за формирање ЦТЈН. Правни основ за оснивање централних тела за јавне набавке налази се у Директиви 2004/18/ЕС, о чему ће више бити речи у петом поглављу.

Важно је истаћи да организацију процеса набавке није нужно од самог почетка детаљно уредити законом или другим прописом. Искуства су показала да је, приликом увођења централизације, добро имати флексибилнији приступ. На тај начин се стичу неопходна знања и искуства која је нужно имати пре него што се приступи детаљном законском уређивању. У супротном, може се десити да се, услед недовољног познавања процеса и његових специфичности, поставе преамбициозни циљеви у погледу броја оних за које се набавља и броја предмета набавки или да се одреде непотребна ограничења која доводе до продужења трајања поступка што се, по правилу, користи као аргумент против централизације. Међутим, важно је нагласити да развијене централизоване јавне набавке нису могуће без доброг законодавног оквира који се изграђује и унапређује како се развија и пракса централизованих јавних набавки.

Скоро све земље које имају посебно ЦТЈН уредиле су његово оснивање и задатке законом и/или подзаконским актом. У неким земљама се централизоване набавке спроводе и секторски. На пример, Словенија је 2014. године, у циљу отклањања слабости у јавним набавкама у здравству, законом увела обавезу централизованих јавних набавки за одређене категорије наручилаца⁶.

Једно од кључних питања централизованих јавних набавки јесте ко одлучује о томе шта ће се централизовано набављати. У неким земљама, као што је Аустрија, на пример, препушта се телу за централизоване јавне набавке да предложи листу предмета набавки коју оно сачињава полазећи од природе предмета набавке, могућности стандардизације итд. У неким земаљама, као што је Словенија, на пример, Влада сваке године доноси одлуку о набавним категоријама које ће се набављати централизовано. У Хрватској се набавне категорије уређују Владином актом који се периодично мења.

Искуство земаља ЕУ показује да је одређивање предмета набавки који ће се централизовано набављати најбоље препустити ЦТЈН које се руководи стручним критеријумима при избору. Посебно је штетно ако се административним путем (одлуком Владе) постави преширок круг предмета набавки који, када се деси неуспех, компромитује централизацију јавних набавки и блокира је у вишегодишњем временском периоду, као што је то био случај са централизованим јавним набавкама у здравству у Словенији пре десетак година.

ц. Економска питања

Истраживања спроведена у ЕУ показала су да централизоване јавне набавке имају утицај на макроекономске показатеље. Према економској анализи Лукаса Вогла рађеној за Европску комисију⁷, утицај снижавања трошкова у јавним набавкама има позитивне макроекономске ефекте, иако смањује приход од пореза, јер утиче позитивно на раст БДП, раст запослености и инвестиција, као што се може видети у Табели 1.

⁶ Извештај Владе Словеније о мерама предузетим у спречавању корупције, http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/integriteta_in_preprecevanje_korupcije/

⁷ Lukas Vogel: Macroeconomic effects of cost savings in public procurement, paper no. 389, 2009, p. 8

Tabela 1

Година	Јавна потрошња	Приход ПДВ	БДП	Запосленост	Потрошња	Инвестиције
1	-0,11	-0,05	0,02	0,03	0,01	0,03
5	-0,35	-0,20	0,08	0,09	0,10	0,13
50	-0,66	-0,32	0,13	0,20	0,20	0,14

Уштеде које се постижу централизацијом јавних набавки различите су, у зависности од предмета набавки и крећу се од 15% до 30%.

д. Финансијска питања (модели финансирања)

У пракси земаља ЕУ постоји више модела финансирања ЦТЈН. Један од њих је да се ЦТЈН финансира само из буџета. Овакав модел финансирања погодан је када ЦТЈН има статус органа управе, као што је у Хрватској случај. Уколико је ЦТЈН организовано као агенција, тада има оправдања да се уведе комбиновани систем финансирања: једним делом из буџета, а другим делом на основу наплаћене услуге, као што је то случај са ВВГ у Аустрији.

Постоји и модел финансирања који је искључиво на бази плаћене услуге (service fee). Овај модел финансирања заступљен је када су ЦТЈН организована као агенције или јавна предузећа. Износ плаћене услуге одређује се као % од вредности набавке и креће се од 0,8% до 2% вредности набавке. Изузетак је француски UGAP који остварује приход на разлици у цени по којој је набавио предмет набавке и оне по којој га је продао крајњем кориснику.

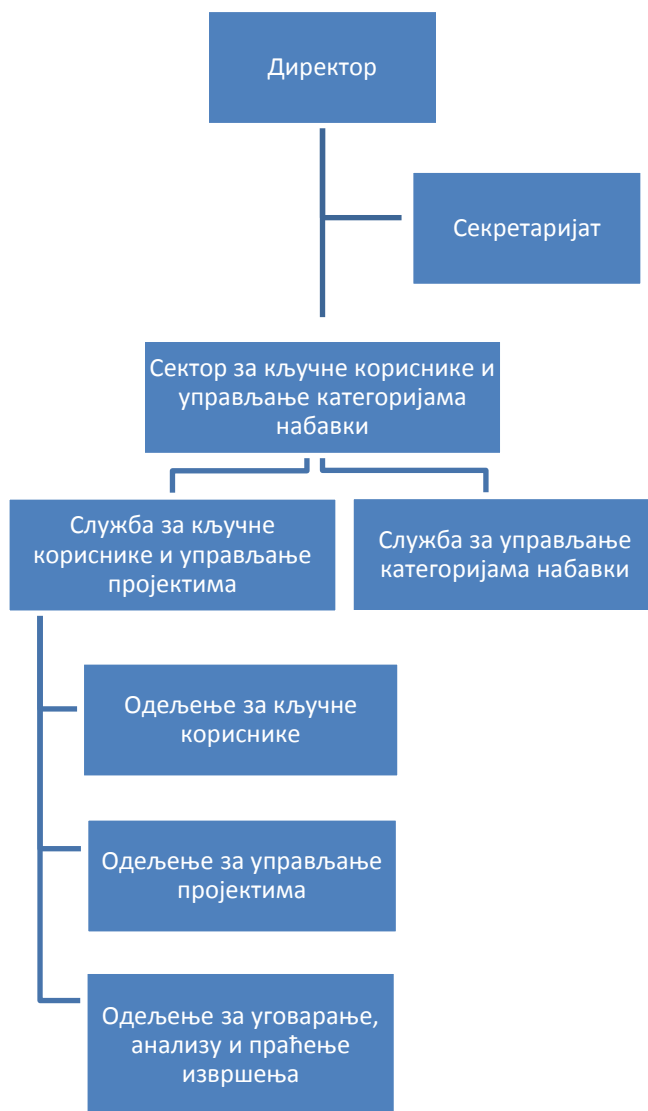
е. Организациона питања

Искуства земаља ЕУ показала су да тела за централне јавне набавке треба организовати као посебне агенције. Тиме се омогућава флексибилност у запошљавању и регрутовање најбољих кадрова који, успешно спроведећи набавке за друге наручиоце, омогућавају знатно веће уштеде него што представља издатак за њихове плате. Трошкове за плате најбољим професионалцима, затим издатке за информационе технологије које се користе у централизованим набавкама треба посматрати као улагања која се вишеструко исплате, а добар пример за то је аустријски ВВГ.

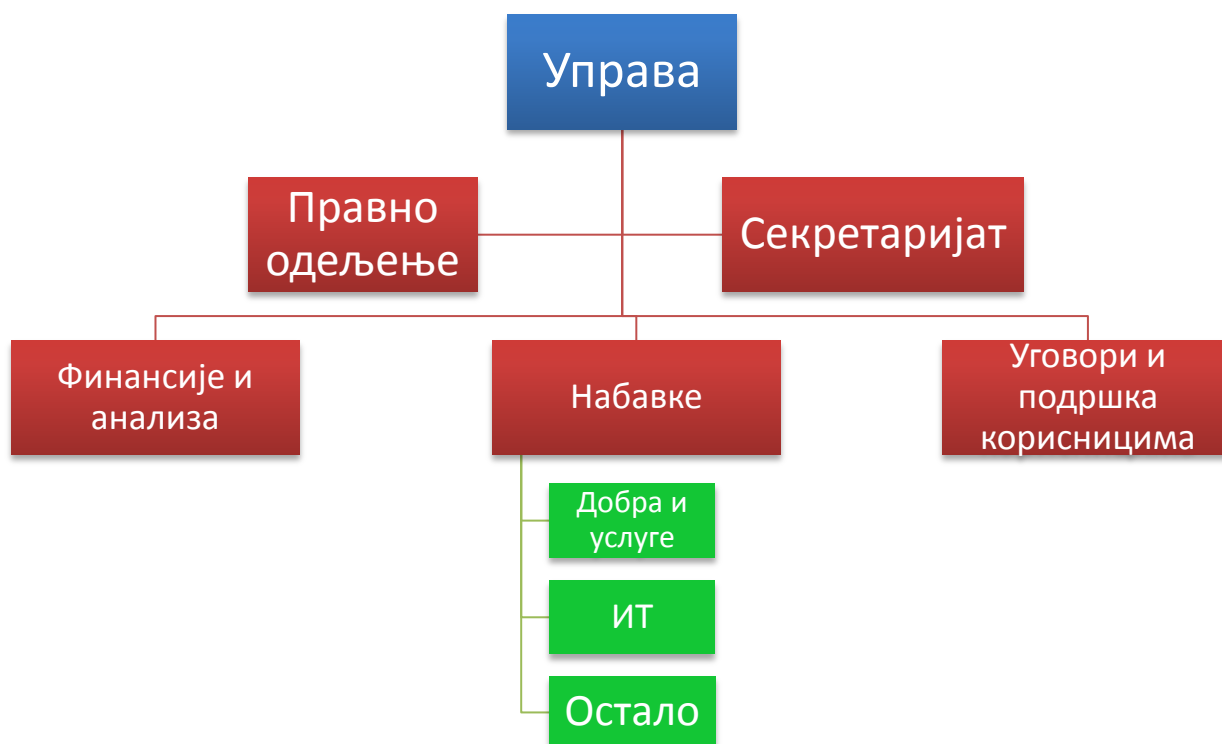
Организационе структуре ЦТЈН су доста сличне између себе. Најчешће ЦТЈН унутар своје организационе структуре има посебне организационе јединице за различите категорије набавки: ИТ, храну, одржавање итд, као и организационе јединице које им пружају подршку: правно, ИТ, финансијско и кадровско одељење. UGAP који има око 1.000 запослених има и посебно одељење за продају, пошто се, како је речено, баве и продајом

добра која набављају. Consip је, на пример, 2012. године, имао око 230 запослених, од чега је у јавним набавкама радило 190 људи, а у јединицама за подршку око 40 запослених.

Slika 3 Пример организационе структуре мањег ЦТЈН - Уред за средишњу набаву (Хрватска)



Slika 4 Пример организационе структуре већег ЦТЈН – дански СКИ



ф. Стратешки приступ централизацији јавних набавки

Спровођење централизованих јавних набавки подразумева врхунско познавање поступка јавне набавке. Због тога је у неким земљама, као што су Велика Британија и Словенија, тело за спровођење централизованих јавних набавки уједно и тело које је задужено за систем јавних набавки и спровођење политике јавних набавки (policy body).

ЦТЈН највише користе **оквирне споразуме** који омогућавају отварање конкуренције након што је уговор закључен. Оквирни споразуми пружају могућност ажурирања техничких спецификација, количина и других услова. Оквирни споразуми су посебно погодни код оних предмета набавки код којих се дешавају брзе технолошке промене као што су: рачунари, штампачи, ИТ опрема, као и код стратешких предмета набавки, као што је електрична енергија, на пример.

ЦТЈН најчешће као критеријум користи **економски најповољнију понуду** (Most Economicaly Advanced Tender - MEAT). У Данској, Шведској и Мађарској ЦТЈН увек користе MEAT, а италијански Consip у 90% случајева⁸.

Додатна корист од централизованих набавки оставарује се употребом **Е-аукција**. Анализе су показале да се употребом Е-аукција постизало смањивање трошкова за око 5%, у

⁸ SIGMA/OECD paper No. 47: Central purchasing systems in the European union, 2011, p. 48

просеку, док су у појединачним Е-аукцијама оствариване уштеде које су достигале од 7 до 15% ⁹.

⁹ Анализа увођења система Е-јавних набавки, 2013, Министарство унутрашњих послова Републике Словеније, страна 13-15

3. Предмети централизоване јавне набавке

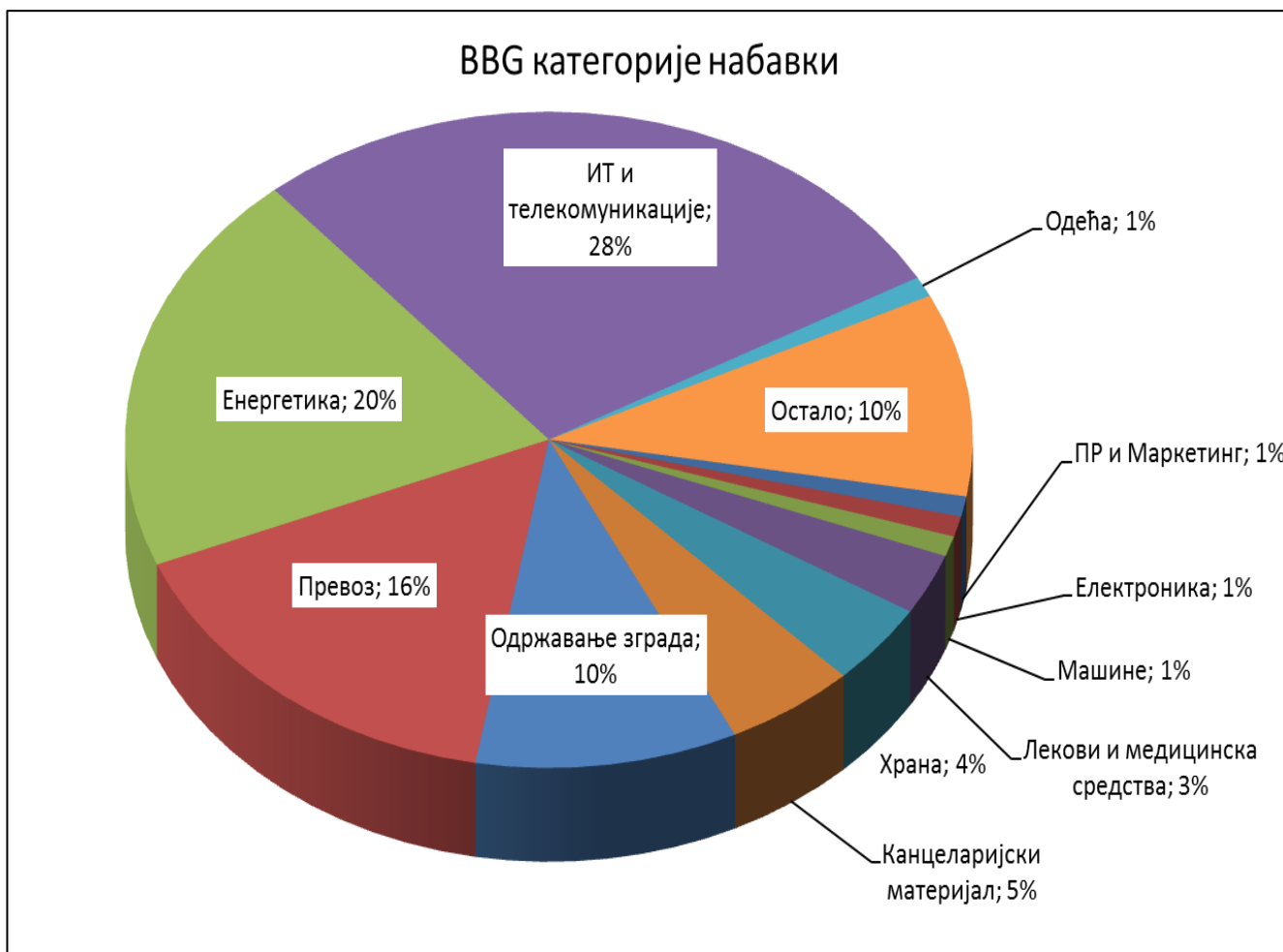
Избор предмета централизованих јавних набавки врши се применом неколико **критеријума**. Први од њих је да предмет набавке може да користи већи број наручилаца. Тиме се стварају услови за уштеде по основу »куповине на велико«. Следећи важан критеријум је да се код датог предмета набавке може остварити висок степен стандардизације. Дobar пример су мобилни телефони где је, пре централизованих набавки, сваки наручилац набављао различите апарате. Централизована набавка омогућила је држави да уведе стандарде у коришћењу апарата и услуга.

ЦТЈН се мало међусобно разликују у погледу предмета набавки. Највеће учешће код већине имају ИТ и телекомуникације (на пример, 28% код ВВГ и 16% код УГАР), док број предмета набавки варира од 25 до преко 40.

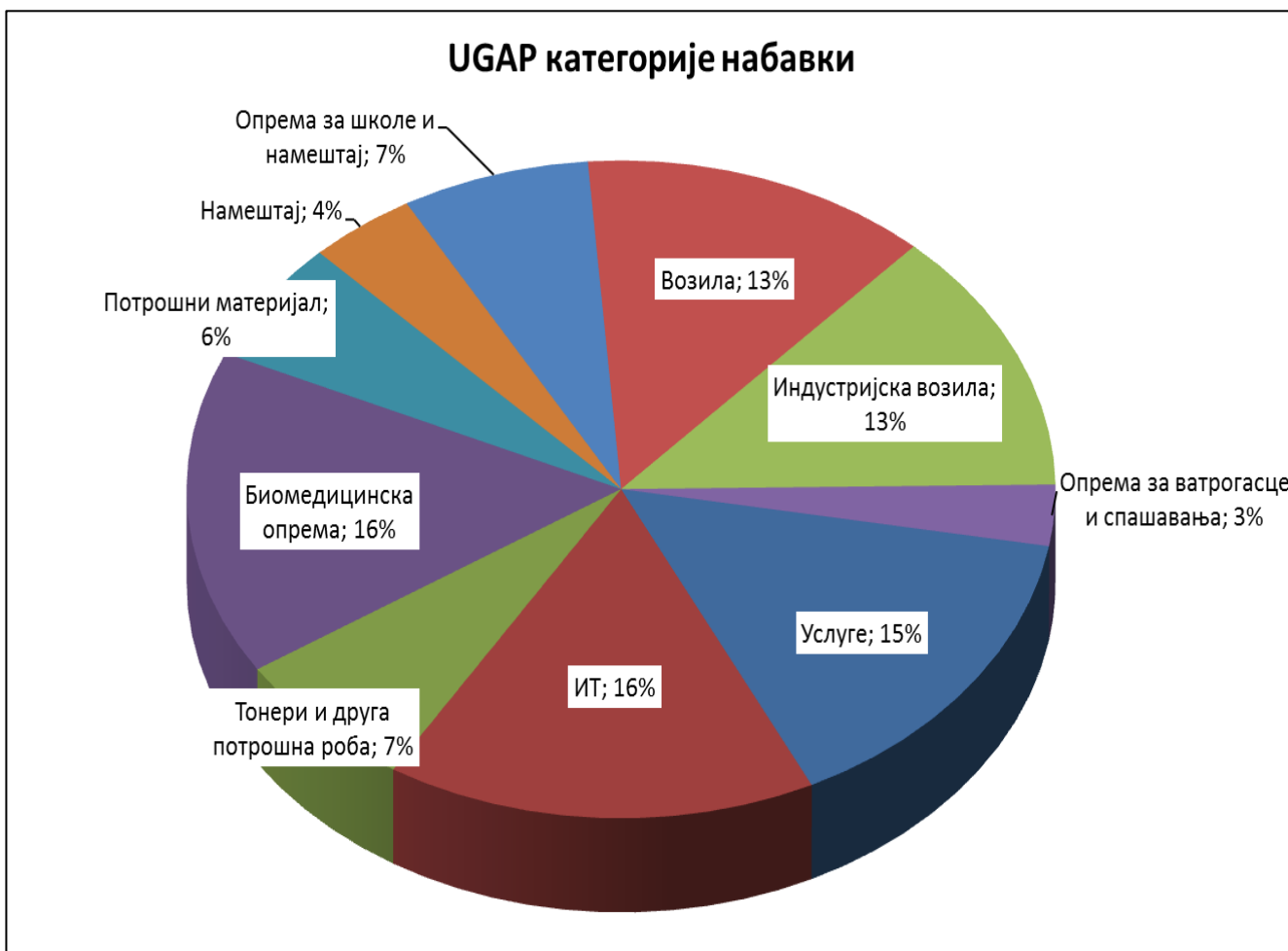
Најзначајније категорије набавки су:

- ИТ
- Телекомуникације
- Енергетика
- Транспорт
- Одржавање зграда
- Услуге чишћења
- Канцеларијски материјал
- Храна и кетеринг
- Аутомобили
- Лекови и медицинска средства
- Софтвер
- Авионске карте и резервација хотела
- Намештај
- Услуге осигурања
- Услуге обезбеђења

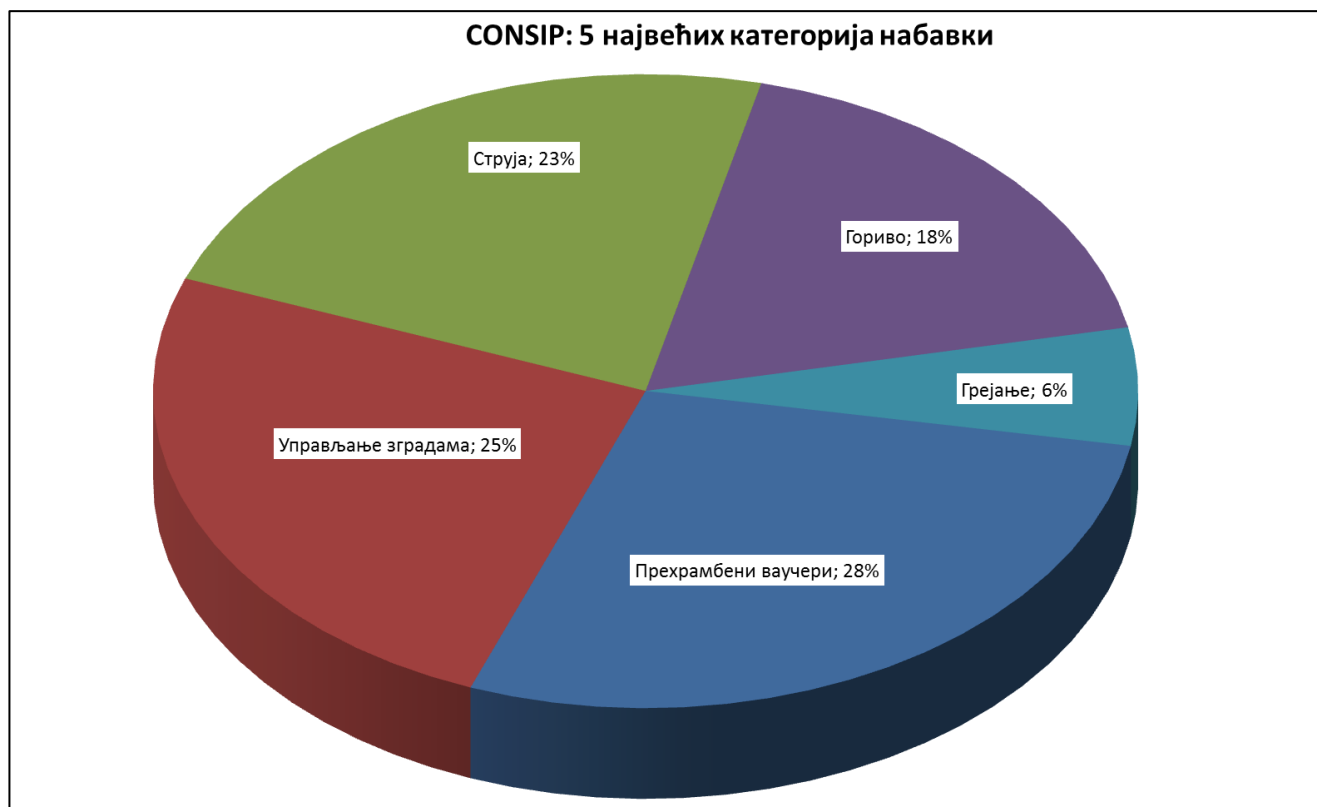
Slika 5 Удео поједначаних набавних категорија у аустријском ВВГ-у:



Слика 6 Удео појединичаних набавних категорија у француском UGAP-у:



Слика 7 Удео 5 највећих набавних категорија у италијанском Consip-у:



4. Нове директиве и централизоване јавне набавке

Правну основу за централизоване јавне набавке у ЕУ даје важећа **Direktiva 2004/18/ЕС** о јавним набавкама која у члану 11. прописује: *да државе чланице могу одредити да наручиоци могу набављати радове, добра и/или услуге од или путем централизованог тела за јавну набавку. При томе се сматра да наручиоци који набављају радове, добра и/или услуге од или путем централног тела за набавку поштују директиву у оној мери у којој је поштују централна тела за јавну набавку.*

У међевремену се, у погледу ЦТЈН поставило више питања, као што су: да ли наручиоци треба да бирају ЦТЈН путем поступка јавне набавке, шта ако централну набавку спроводи више ЦТЈН заједно, да ли наручилац може изабрати ЦТЈН из друге државе итд. Због тога су нове директиве (Директива 2014/24/ЕЦ о јавним набавкама и Директива 2014/25/ЕС о јавним набавкама у области инфраструктуре), које су ступиле на снагу априла 2014. године детаљно уредиле питање централизованих јавних набавки и ЦТЈН.

Директива 2014/24/ЕУ о јавним набавкама у члановима 37 и 38 уређује централну јавну набавку и заједничку набавку. У члану 37 стоји: *да наручилац може набавити добра и/или услуге од централног тела за набавку које пружа услугу централне набавке. Држава може*

утврдити да неке набавке треба спроводити кроз посебна централна тела. Наручиоци могу доделити уговор о услугама за реализацију обједињених набавки централном телу за набавку без примене поступака. У члану 39 нове директиве стоји: да централно тело за набавку које се налази у другој држави чланици спроводи активности централне набавке у складу са националним прописима државе чланице у којој је смештено централно тело. На тај начин нове директиве обезбеђују знатно повољнији регулаторни оквир за централизоване јавне набавке него што су то омогућавале до скора важеће директиве.

5. Закључци и препоруке

Може се закључити да централизована јавна набавка може да има значајне позитивне ефекте, али су јој својствени и одређени ризици. Често се дешавало да »доносиоци одлука«, на самом почетку, док се не стекну довољна знања, виде само позитивне стране централизације што је доводило до превеликих очекивања и преамбициозно дефинисаних задатака. После тога се, по правилу, ишло у другу крајност и негирала било каква корист од централизованих набавки, што је заустављало процес развоја централизације на период од више година.

Да би се избегле обе ове ситуације које произлазе из недовољног познавања и нереалних очекивања од централизованих јавних набавки, потребно је, пре започињања пројекта увођења централизованих јавних набавки, направити анализу тржишта јавних набавки (структуре наручилаца, понуде за поједине категорије набавки итд) и перформанси јавних набавки како би се одредило које предмете набавки и за које наручиоце је оправдано да се набављају централизовано.

Уколико нема претходних значајнијих искустава у спровођењу обједињених и/или заједничких набавки, препоручује се поступност у развоју централизованих јавних набавки (»жорак по корак« приступ). ЦТЈН треба да се развија поступно и да јача кадровски, посматрано пре свега у квалитативном смислу, односно да буде у стању да привуче врхунске стручњаке у области јавних набавки.

Како расту капацитети ЦТЈН тако треба да се шири и круг предмета набавки које набавља. Јака политичка подршка је неопходна за успех процеса централизације, посебно у раној фази.

Избор предмета набавки: Код избора предмета који ће се набављати централизовано треба бити веома пажљив и држати се приступа »жорак по корак«. Најбоље је започети процес централизације набавкама оних предмета који су једноставни за набавку и лаки за стандардизацију и за које је лако прикупити податке на тржишту. Тако се, у правој фази, препоручују набавке, рачунара, штампача и сл. У другој фази, након стицања одређеног искуства, ЦТЈН може почети са набавкама које су због потребних тржишних података и/или због самог предмета набавке комплексније. У овој фази набављале би се услуге

осигурања некретнина, возила и друге имовине, затим поштанске услуге, услуге мобилне и фиксне телефоније итд.

Следеће важно питање јесте ко бира предмете централизованих набавки. Препорука је да се избор предмета препустити ЦТЈН, с тим да Влада постави оквир. Такође је добро предвидети да се листа предмета набавки ажурира сваке године. Показало се да није добро решење када се таксативно наведе широка листа предмета набавки који се, из различитих разлога, по правилу не успеју набавити у целини, што изазива проблеме у снабдевању крајњих корисника и подрива подршку процесу централизације.

Корисници: Два важна питања везана за кориснике централизованих набавки јесте ко су њихови корисници и да ли централизоване набавке треба да буду обавезне за њих или не. У првој фази, када се стиче искуство, препорука је да централизоване набавке не буду обавезне јер се, у случају неуспеха, корисници суочавају са проблемима у снабдевању. У другој фази, када се стекну искуства, требало би увести обавезност централизованих набавки за органе државне управе, као што су министарства, органи и организације, али не и за друге наручиоце. Други наручиоци, као што су локалне самоуправе, на пример, могли би се прикључити оквирним споразумима, по жељи. У трећој, »зрелој« фази, централизоване јавне набавке би могле постати обавезне за широк круг наручилаца, као што су болнице, школе и други.

Организација тела за централизоване јавне набавке: Због природе посла и значаја које има, ЦТЈН треба основати као тело унутар државне управе и под пуном контролом Владе. Овакво решење је прихваћено у највећем броју земаља ОЕЦД-а. Касније, када пракса централизованих јавних набавки заживи и ЦТЈН ојача оно се може трансформисати у агенцију која ће бити у стопроцентном или већинском власништву државе.

Финансирање тела за централизоване јавне набавке: Облик финансирања ЦТЈН треба да прати начин његове организације и статус. Када је ЦТЈН део државне управе, а то би свакако требало да буде у првој фази свог рада, финансирање рада ЦТЈН би у целини требало да буде из буџета. Међутим, у другој фази, када се ЦТЈН трансформише у агенцију, има основа размишљати да се оно делом или у целини финансира од процента вредности спроведене набавке. У мешовитом начину финансирања, набавке које би се спроводиле за Владу и њена тела би се финансирале из буџета, док би локалне самоуправе и други корисници плаћали накнаду (fee).

Управљање ризиком: Један од највећих и најчешће присутних проблема код централизованих јавних набавки јесте одсуство идентификовања ризика. Највећи ризици код ове врсте набавки су: дуго трајање поступака због бројних жалби од стране понуђача који, због недовољних капацитета, не могу учествовати, маргинализовање малих и средњих предузећа, сложеност поступка, недовољно разумевање и подршка од стране крајњих корисника. Имајући ово у виду, неопходно је идентификовати потенцијалне ризике и предвидети мере којима би се они отклонили или свели на прихватљиву меру. Само у том случају централизација јавних набавки може доживети пуну афирмацију и достићи ниво развоја који ће донети значајне користи друштву препознате од свих заинтересованих страна.

