

ЈАВНЕ НАБАВКЕ
У МИНИСТАРСТВУ ОДБРАНЕ
И ВОЈСЦИ СРБИЈЕ

Благодети оквирних споразума

Закон о јавним набавкама, усвојен у Скупштини крајем 2012. године, а ступио на снагу 1. априла 2013, донео је много новина, од којих је највећи број, кад је реч о систему одбране, на први поглед деловало рестриктивно и „успоравајуће” по његово функционисање.

Као највећи проблем перципирано је решење по коме су Министарство и Војска (сада доследно) постали „јединствени наручилац”, вероватно најсложенији у земљи, и формално пред законом, изједначени с било којом локалном предшколском установом или основном школом, који су такође „јединствени наручиоци”.

Н ово решење имплицирало је нову реалност по којој у Министарству одбране и Војсци Србије готово да више нема „брзих и ефикасних” набавки мале вредности (до три милиона динара). Њих су замениле „обједињене набавке” и наметнуле неопходност готово савршеног планирања и интензивне и живе унутрашње комуникације, која обезбеђује оптимално сагледавање и исказивање потреба тако сложеног система на једном месту.

У таквим околностима, корак по корак, трагајући за решењима за „одгушење система”, носиоци функција у сарадњи с тактичким и техничким носиоцем у процесу јавних набавки у Министарству и Војсци креативно примењују Закон и граде нови системски приступ кроз „алате” примерене специфичности система, који омогућавају да тако важан сегмент државе функционише у складу са својим уставним овлашћенима, а да сви корисници континуирано буду снабдевени неопходним радовима и услугама највишег квалитета, по најповољнијим ценама.

Основна парадигма новог Закона управо је – квалитет за новац, уз усаглашеност с директивама Европске уније, транспарентност процеса, конкуренцију и једнакост понуђача, а прате их механизми заштите од злоупотреба и корупције.

Упоредо с трагањем за „алатима”, чекајући Стратегијом предвиђене измене тог акта, на бази искустава из почетног периода његове примене, носиоци процеса припремају

низ предлога за решавање уочених „уских грла“, како би што пре процес јавних набавки постао рутина, с одговорима на сва искушења која је почетна примена Закона донела.

Буџет, решење и план

Закон каже, да би се покренуо поступак јавних набавки морају бити испуњена два услова: да су обезбеђена новчана средства и одобрен План набавки.

Кровни акт процеса, који се доноси крајем године за наредну јесте Закон о буџету, прати га Решење о финансирању Министарства одбране, које потписује министар. Следи поменути План јавних набавки, који израђује Управа за снабдевање, а одобрава га министар одбране, који је одговоран да све што пише у њему буде усклађено са Законом. Управа, практично, обједињава све достављене потребе команди, јединица и установа Министарства одбране и Војске Србије као јединственог наручиоца, и у складу са Законом, до 31. јануара за текућу годину, сачињава План набавки и ствара услове да процес набавки може да отпочне.

Како то у пракси изгледа? Или, конкретније, има ли проблема у обезбеђивању континуитета снабдевања током јануара, пре доношења Плана? Шта кад постоје околности због којих План треба мењати, како би све функције Министарства и Војске, јединице и установе били задовољени? Како хитно реаговати, кад је неопходно? Само су нека од питања која су решена или се одговори траже „креативном применом“ Закона или, пак, чекају његову измену, на бази значајних искустава досадашњег спровођења.

– За измену Плана неопходно је да се створе законски услови. То што је законодавац предвидео да до измене Плана набавки може доћи само после ребаланса буџета, говори о томе колико је значајан процес исказивања потреба, дефинисања приоритета и усаглашавање кроз хоризонтални и вертикални процес носилаца функција програма, али и практични доказ да се измена сматра изузетком – каже начелник Управе за снабдевање пуковник Драган Симоновић.

Он наводи да је пракса до 2013. године била управо таква да се план мењао кад год је постојала потреба, па је 2011. било 22 измене, а 2012. године 17. У 2013. години било је свега шест, а у 2014. само три измене плана.

– Нови закон то ограничава. Неопходно је да се створе услови и донесе ново решење о финансирању. Управа за снабдевање припрема измену Плана набавке и доставља министру на одобрење.

Инструкције за планирање

Израда Плана јавних набавки ове године започела је у септембру прошле године Инструкцијом за планирање набавки кроз дефинисање предмета набавки за 2015. годину, а у децембру је достављена Инструкција за планирање јавних набавки за 2015. годину. Носилац израде тог акта је Управа за снабдевање Сектора за материјалне ресурсе. Потпрограми којима су додељена средства (што је начин дистрибуције новца који је новина од ове године) добили су Инструкцију за планирање да, у оквиру одобрених новчаних средстава, доставе предлоге и да њихови представ-

ници унесу податке у специјализовани софтвер којим се планирање обавља.

– Пракса до 2014. године била је да се корисници средстава, која су им распоређена на извршење, третирају као наручиоци. Због тога је у Плану за 2013. годину био 2.371 поступак јавне набавке мале вредности, а 2014. године – 415. Ове године имамо 356 поступака јавне набавке мале вредности. Све их је мање, јер су потребе обједињене и исказане у једном, отвореном поступку набавке, а мале



Пуковник Драган Симоновић

Снимио Горан СТАНКОВИЋ

УЧИМО О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

– За примену Закона о јавним набавкама веома је битна едукација. Важно је да то као потребу препознају и јединице по дубини. Ми смо ове године упутили на школовање на Универзитет Тор Вергата у Италији мајора запосленог у Управи. Школовање траје годину дана, од чега четири месеца у Италији, а остатак учењем на даљину, до одбране мастер рада, у марту следеће године. Два лица су на усавршавању на београдском Факултету организационих наука, које траје до септембра, а до сада смо више пута упућивали запослене на разне семинаре на којима су предавачи из Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права – каже пуковник Симоновић.

се спроводе тамо где су потребе корисника средстава специфичне или због територијалног принципа, због неекономичности њиховог спајања – наводи начелник Управе.

Централизација набавки и отворени поступак, упркос сложености, воде ка постизању повољнијих услова набавке и то је највећа корист од промена, због којих су и донете, а логика каже, мањи број поступака набавке – смањена могућност злоупотреба, уз економично ангажовање ресурса, бољи квалитет, нижу цену и већу конкуренцију.

То потврђује и пуковник Симоновић, али истиче да не треба сметнути с ума проблеме који настају због специфичности Министарства одбране и Војске Србије, као најсложенијег наручиоца у земљи, чије јединице живе и раде на целој територији државе, а значај Војске намеће обавезу очување оперативних способности, које некад директно зависе од континуиране реализација набавке.

„Одгушење” система јавних набавки

Најбољи пут да се обезбеди несметано функционисање система јавних набавки јесте закључење оквирног споразума за набавку појединих добара или услуга. То је предвидео и нови Закон, али током 2014. године, осим за набавку авио-карата, није закључен ниједан. Оквирни споразум је потпуна новина и одличан је модел за превазилажење могућих дисконтинуитета у снабдевању, јер такав акт, закључен у претходној години, омогућава, по доношењу

ЉУДИ КАО НАЈВЕЋА ВРЕДНОСТ

Према речима начелника Управе за снабдевање, основни проблем с којим се сучавају јесте недовољна попуњеност кадром, коју покушавају да реше у наредних месец и по дана. – Према Правилнику о платама и другим новчаним примањима, цивилна лица која раде на пословима јавних набавки имали су додатак на плату од 25 одсто, који се у жаргону називао „антикорупцијски“, али је његова суштина била да се плате цивилних и војних лица који раде на истим пословима изједначе. Прошлогодишњим изменама Правилника тај додатак је укинут и уз смањење од 10 одсто за све, они су сада заиста недовољно плаћени, те је видљиво њихово незадовољство статусом, јер раде изузетно одговоран посао и кроз њихове руке пролазе папири преко којих пролазе милијарде динара Министарства одбране – истиче пуковник Драган Симоновић.

Плана набавки, брзо потписивање уговора о реализацији. Очигледно, за то решење било је неопходно искуство у примени Закона.

Пуковник Симоновић истиче да су ове године започели спровођење поступака ради закључења оквирног споразума првенствено за набавку артикала хране и електричне енергије, за коју је оквирни споразум склопљен за систем у целини, уз ангажовање грађанског надзорника, који је пратио спровођење поступка набавке.

– Чекала се измена плана како би поступак био покренут и за погонска горива и енергенте. Оквирни споразум је веома захвалан институт јер се, током периода његовог важења, скраћује процедура за закључивање уговора. Да буде јасније, њиме се не стварају обавезе, али се процедура за прибављање добара и услуга знатно поједностављује – објашњава он.

Начелник Управе за снабдевање потврђује да ће се добробити оквирних споразума који се сада закључују, видети наредне године и надаље, јер ће за поступак бити потребно знатно мање времена. Ова година је добра и за едукацију и упознавање с механизмом који ће се све више примењивати.

Многи корисници имали су током јануара проблем с планирањем и реализацијом набавки, па се застало с неким активностима. Често се спомињала неопходност доношења „привременог плана” за тај период.

– Закон о јавним набавкама није предвидео институт „привременог плана”, али се он нашао на сајту јавних набавки (у Упутству за примену апликације за планирање набавки) и често се спомиње, а и на семинарима се сугерише да оно што је хитно и неопходно треба одмах ставити у „привремени план”, који обухвата део потреба којима се излази у сусрет одмах по доношењу Решења о финансирању. Ове године имали смо „Привремени план” и ми смо неке поступке за набавку артикала хране покренули на тај начин. Следеће године ту врсту проблема нећемо имати, јер ћемо имати закључене оквирне споразуме који ће да „покрију” тај период – каже пуковник Симоновић.

Када је реч о евентуалним новим изменама Плана набавке, после оне од 14. маја, неизвесно је да ли ће их бити, јер законодавац каже да је услов за то ребаланс буџета.

– Много је јединица, много захтева и потреба, а према тренутним законским решењима, због централизације, није могуће изаћи у сусрет у много случајева, а појединачне потребе нису посебно ни исказане у Плану набавке, то је просто тако и неће се мењати – каже начелник Управе за снабдевање и подсећа да Стратегија за ову годину предвиђа измену Закона, на бази досадашњих искустава.

Планирање у Управи за општу логистику

Један од стручних органа и тактичких носилаца јавних набавки за добра и услуге у њиховој надлежности јесте и Управа за општу логистику Сектора за материјалне ресурсе Министарства одбране. Пуковник Станко Милић, начелник Одељења за опште логистичке потребе Управе, подсећа да управо код њих започиње процес планирања за јединице и установе система одбране.

– Као највиши стручни орган за послове из области опште логистике, минимум три месеца пре него што ће се знати дефинитивни распоред новчаних средстава, односно пре започињања процедуре везане за израду Предлога плана набавке, пишемо Инструкцију за добра из наше тактичке надлежности, у којој налажемо потчињеним саставима шта треба да раде по сваком конту. Они имају рок четрдесет дана за достављање података, како бисмо имали времена да добијене податке анализирамо по свим параметри-



ма и одредимо шта ће и у ком обиму бити предмет набавке – каже пуковник Милић.

Поменутом Инструкцијом они усмеравају потчињене саставе да приликом планирања имају у виду залихе и резерве којима располажу, достављене нормативе и на бази тих информација, у обавези су да планирају шта им треба и колико, по врсти и количини.

– Верујемо да ће нам оквирни споразуми као институт решити низ проблема које смо имали на обезбеђењу континуитета снабдевања до сада – каже начелник Одељења за опште логистичке потребе.

Предлози за измену Закона

Ипак, кад је реч о оквирним споразумима, пуковници Милић и Симоновић сагласни су да постојећи Закон о јавним набавкама треба изменити у делу у коме важеће решење намеће да је могуће склопити оквирни споразум на период од три године, с три или више добављача, с исправним и одговарајућим понудама, или на период од две године, с једним добављачем, али да наручилац има обавезу, на бази искустава из претходних година, да се у старту одреди да ли ће ићи на прву или другу варијанту.

– Законом је потребно омогућити наручиоцу да предвиди могућност која сада не постоји, ако се одреди да ће закључити оквирни споразум на период од три године, уколико добије три или више исправних понуда, да то и уради, али ако не добије довољно понуда, онда може закључити оквирни споразум с једним добављачем, на период од две године – наводе наши саговорници.

Обојица, такође сматрају да наручиоци троше превише времена и осталих ресурса, углавном с неодговарајућим кадром, за израду техничких спецификација за поступак јавне набавке.

– Предлажем да се актуелни Закон допуни на начин да техничке спецификације буду објављене на сајту јавних набавки, а да их формулишу стручњаци за поједине области. Зашто неки факултет који школује будуће дизајнере намештаја или инжењере конструкторе намештаја, а већ су на буџету државе, не би имао обавезу да уради техничке спецификације намештаја у пет нивоа квалитета. Када бисмо имали тако сачињене робне каталогe, потенцијални понуђач не би имао разлога нити прилику да каже да му нису били познати елементи набавке. Према том предлогу, Влада би могла обавезати ресорна министарства да наложе буџетским корисницима, институтима и факултетима да за добра из своје надлежности израде техничке спецификације, које би користили сви наручиоци у Србији – каже пуковник Милић.

Конто 4252

Управа за логистику Генералштаба, као стручни орган и тактички носилац, једна је од неопходних карика у ланцу планирања и реализације јавних набавки. Штавише, конто 4252 (текуће поправке и одржавање) међу најсложенијим је за извршење. На основу њега плаћа се набавка добара и услуга за поправку, одржавање и ремонти свих средстава којима Војска располаже.

– Све јединице и установе имају потребу за тим и ми тај проблем превазилазимо добрим планирањем – каже потпуковник Горан Костић, из Одељења за снабдевање Управе.

Кад је реч о услугама поправки моторних возила, на пример, „саберу“ се потребе свих корисника четвртог степена у Министарству и Војсци, и то законски прелази јавну набавку мале вредности до три милиона динара. Настаје обавеза да се спроведе отворени поступак, који траје 90 дана.

– Кад би се применио такав модел, у одређеном тренутку јединице би „стале“, јер поступак предуго траје. Проблем решавамо закључењем оквирних споразума, које у име Војске Србије реализује наша управа. Оквирни споразуми су алат који је практично „отчепио“ систем, јер је свима јасно да је Војска специфичан „јединствени“ наручилац, а и не може баш све да се предвиди – каже потпуковник Костић.

Начелник Одсека за одржавање наоружања и војне опреме средстава Копнене војске Управе за логистику пуковник Иван Милојевић појашњава да је та организациона целина Генералштаба „капа система одржавања“ у систему одбране.

– Изнад нас, када се говори о одржавању, нема ниједне инстанце до министра одбране. Конто 4252 – текуће одржавање и поправке, односи се на покретне ствари, на све камионе, авионе, рачунаре и слично. Реч је о хиљадама разноврсних средстава и зато је „компликован“. Недавно смо отворали конкурсну документацију с више од десет хиљада позиција, која је заузела готово два кубна метра – објашњава пуковник.

Оквирни споразуми обезбеђују континуитет снабдевања деловима и услугама у систему одржавања. Ипак не нуде решење за хитно реаговање.

– Закон у тој области не нуди излаз, међутим, Управа за логистику прописала је Инструкцију где је препознала,

ГАРДА КАО КОРИСНИК

Гарда је један од корисника оквирних споразума, и реализује набавке као јединица четвртог нивоа, јер се 90 одсто њих одвија преко Логистичког батаљона тог састава. Мајор Горан Димитријевић, начелник Групе за одржавање у Одсеку за логистику Команде Гарде, потврђује да нема посебних проблема приликом набавки, уз „мало веће оптерећење људи“, јер је број средстава велики, много је поступака, а људи су непрекидно на задацима.

– Када се говори о набавки одржавања, за шта је Управа за логистику склопила оквирне споразуме, углавном немамо проблема, знају се понуђачи и правила игре. Оквирним споразумима „покривено“ је око три четвртине средстава на употреби у јединицама Гарде и ослоњеним саставима. Ако постоји потреба за хитношћу, поступамо у складу с наређенима претпостављене команде. Хитност се огледа у поправкама возила за штићене личности, апаратуре и опреме за чување артикала хране, што је решено Инструкцијом на нивоу система – навод мајор Димитријевић.

примера ради, штићене личности, системе за замрзавање хране, одржавање сервера, и прописала Инструкцију за спровођење хитних набавки. Имамо Закон о јавним набавкама али и Закон о одбрани, чији чланови 37. и 38. јасно кажу да је неопходно функционисање система и дужни смо да то обезбедимо, јер не можете због некреативне примене прописа дозволити себи штету која би могла имати велике последице по систем – додаје пуковник Милојевић.

Поменута инструкција садржи упутство о непосредном позивању добављача, а треба споменути да се та процедура односи на занемарљиво мали проценат средстава. На питање, да ли овај изузетак отвара могућност за злоупотребе у систему, пуковник Милојевић истиче да је сигуран да „тога нема“.

– За три године рада на овом месту нигде на такве случајеве нисам наишао, него су људи управо решени да се проблем превазиђе на најефикаснији начин. Оквирним споразумима успешно решавамо континуитет и омогућавамо четвртог нивоу смањење административног оптерећења и боље ангажовање стручних органа. Војска је прва у држави у овој области урадила многе ствари, а у систему набавке тендери су толико отворени да током прошле године нисмо имали жалби Комисији за заштиту права понуђача, иако се преко Управе за логистику каналише две милијарде и сто милиона динара, што говори о томе да су тендери добро припремљени баш као и конкурсна документација.

Боља контрола система

Начелник Одсека за одржавање наоружања и војне опреме средстава Копнене војске каже да упркос приговорима, централизација гарантује управљање свим услугама одржавања и представља прилику за бољу контролу система.

– У овом тренутку одмах могу да вам кажем колики је утрошак Друге или Треће бригаде, колико је ко дао по позицији „пуха“ или рачунара. Сваког тренутка имамо податке и у том смислу систем је напредовао. Добробит јесте што ћемо за годину или две, колико траје оквирни споразум, имати тачне податке о учесталости кварења средстава. Моћи ћемо да, готово непогрешиво, предвидимо цене, које су код централизованих набавки знатно повољније него код појединачних – тврди пуковник Милојевић. ■

Владимир ВЈЕШТИЋ



Пуковник Иван Милојевић

Снимко Дармир БАНДА