

Проф. др Бранко Тешановић, пуковник и
мр Милан Кеџман, потпуковник

Набавка обухвата низ активности које морају успети да се сироведу како би се ефикасно остварио постављени циљ. Те активности су: утврђивање асортимана и количине добара која се набављају, дефинисање квалитета, обезбеђење средстава за набавку, одређивање времена набавке и динамике испоруке, прелиминарно одређење, одређивање технологије набавке, анализа тржишта, сировођење материјала набавке, избор извора набавке, закључење уговора и реализација уговора и договорне активности.

Кључне речи: *набавке, прехранбени производи, тржиште, логистика Војске, сандарди.*

Увод

Производи се разликују по карактеристикама, па захтевају и различите приступе при набавном процесу, чија ефикасност зависи од познавања тржишта, специфичности производа који се набављају, организације, технологије, критеријума за избор најповољнијег добављача и других релевантних параметара.

Прехранбени производи су перманентно присутни у свакодневном животу, набављају их произвођачи ради прераде, трговци ради препродаје и потрошачи ради задовољења своје основне физиолошке потребе за храном. Њихов промет обавља се на тржишту прехранбених производа који се због своје специфичности, осетљивости и непредвидивости у знатној мери разликује од других.

На основу специфичности тржишта прехранбених производа, значаја и карактеристика прехранбених производа, као и посебности војне организације, њихова набавка на тржишту, за потребе војне организације јесте сложен процес у којем се планирани циљеви могу остварити само ефикасним менаџментом.

Набавка обухвата различите активности, везе и односе, почевши од: планирања, организовања, истраживања тржишта, уговарања, финансирања, па до реализације планова набавки. Те активности праћене су сложеним односима на тржишту, транзиционим проблемима, као и ограниченим ресурсима, чији утрошак директно утиче на функционисање система набавки. Неопходно је свеобухватно сагледати комплетан систем да би се обезбедила целисходна решења, односно елиминисале негативне појаве (непознавање тржишта, дуплирање капацитета, повећање трошкова и сл.) које су последица парцијалних гледишта.

Јавне набавке су област од јавног интереса која се односи на набавку производа, вршење услуга, извођење грађевинских и других радова, које набављају (врше) државни органи (влада, министарства, органи државне управе, судови), јавне установе (школе, болнице, музеји) и други јавни субјекти (јавна предузећа), а које се плаћају буџетским средствима. Војска је државна институција за чије функционисање се троше буџетска средства, а набавка добара за њене потребе, у које спадају и прехранбени производи, третира се као јавна набавка.

На основу директиве ЕУ, а са аспекта изузетног значаја јавних набавки за буџетски систем, Министарство финансија Владе Републике Србије покренуло је иницијативу за доношење Закона о јавним набавкама (у даљем тексту *Закон*). По угледу на моделе савремених европских држава и на земље које су у преговорима за приступање ЕУ, 2002. године усвојен је *Закон*.

Законом и подзаконским актима¹ на целовит и јединствен начин уређен је поступак и услови набавки са основним циљем да се обезбеди економично и ефикасно коришћење буџетских средстава и да се подстакне конкурентност и равноправност понуђача у поступцима јавних набавки, које представљају прибављање производа и услуга или уступање извођења радова од стране државних органа, организација, установа или других правних лица, која се у смислу *Закона* сматрају наручиоцима, на начин и под условима прописаним *Законом*.

Наручилац је државни орган, организација, установа или други директни или индиректни корисник буџетских средстава у смислу *Закона* којим се уређује буџетски систем. „Статус наручиоца“ је променљива категорија, што значи да поједини субјекти у процесу организационе, власничке и управљачке трансформације могу изгубити, а други у том истом процесу стећи то својство. Да би се избегле недоумице Влада је *Законом* овлашћена да на предлог министра финансија и економије, сваких шест месеци утврђује списак наручилаца, који се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Набавка прехранбених производа

У савременим токовима производње, промета и потрошње прехранбени производи заузимају веома важно место, првенствено због своје намене. Набављају се свакодневно, због задовољења једне од основних физиолошких потреба човека – исхране.

Набавка прехранбених производа углавном се врши на тржишту. Знатно се разликује од набавке других производа (робе широке потрошње,

¹ – Правилник о поступку отварања понуда и обрасци за вођење записника о отварању понуда („Службени гласник РС“, број 9/2003);

– Правилник о обрасцима за евидентирање података о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 9/2003);

– Одлука о критеријуму за формирање комисије за јавне набавке („Службени гласник РС“, број 25/2003);

– Правилник о додели јавне набавке мале вредности („Службени војни лист“, број 14/2003).

индустријских производа, наоружања и војне опреме и сл.), а њена специфичност првенствено се односи на опште и појединачне карактеристике прехранбених производа.

Тржишне специфичности прехранбених производа

Специфичности прехранбених производа који се јављају на тржишту у великој мери одређују обим, динамика и поступак спровођења набавки. То су:

– прехранбени производи намењени су за исхрану, што значи да је потрошња, а самим тим и набавка, условљена човековом природном потребом за храном;

– временски услови утичу на понуду прехранбених, а посебно пољопривредно-прехранбених производа;

– набавка прехранбених производа је стална и непрекидна, неке производе треба набављати свакодневно (хлеб, млеко), неке у краћим интервалима (месо, свеже воће, поврће), а неке у дужим интервалима (тестенина, уље, шећер);

– потреба за прехранбеним производима је комплексна. Трошење једног производа је, углавном праћено трошењем низа других производа, па потрошач набавља прехранбене производе у асортиману који ће задовољити његове личне потребе (нпр. набавка хлеба праћена је набавком млека, млечних производа, меса и сл.);

– производња и промет прехранбених производа праћена је великим ризиком, зато што су подложни кварењу, калирању и губљењу квалитетних својстава у свим фазама, од производње до потрошње;

– група прехранбених производа из подгрупе пољопривредно-прехранбених производа сезонског су карактера, па временски ритам пољопривредне производње директно утиче на обим, структуру и динамику понуде.

Организација набавке прехранбених производа у Војсци

Основни циљ организовања набавке јесте да у одређеном времену одговори на потребе Војске, уз најмање трошење ресурса. Набавке се организују, мењају и трансформишу у складу са реформама Војске. Сходно полазним основама, промене које се последњих година одвијају у правцу стварања бројно мање, боље опремљене, организоване и ефикасније Војске, подразумевају и промене у систему материјалног обезбеђења. Прелазак са система позадинског обезбеђења (ПоОб) на систем *логистике*, подразумева функционални приступ организовању, где у оквиру функције снабдевања посебно место има организација система набавке.

Набавка прехранбених производа, као и њене промене ради повећања ефикасности и ефективности, може се сагледати кроз степен централизације набавке и анализе, односно поређења, органа и организације набавки у систему ПоОб и систему логистике.

У војној организацији јављају се дилеме да ли набавку треба вршити централизовано, или је препустити појединим њеним деловима (децентрализовано). Разлог за то је што оба начина набавки имају добре и лоше карактеристике. Углавном, предности једног начина су надостаци другог, и обрнуто. Због тога организовање набавки захтева аналитички приступ и тражење решења у складу са величином војног система, његовим подсистемима, ширином асортимана производа, вредностима и другим факторима који утичу на систем логистике Војске.

Војна организација је пројектована на принципима субординације и једностарешинства, набавке организоване централизовано су адекватније и пружају низ предности, као што су: јединствен приступ Војске на тржишту, лакше, потпуније и квалитетније истраживање тржишта, постизање повољних услова набавке, а нарочито нижих цена, смањење трошкова који се јављају у процесу спровођења набавки, примена јединствених критеријума при избору најповољнијег снабдевача, набавка производа истог нивоа квалитета, повољни услови за обезбеђење квалитетног кадра (економисти, правници, технолози), боља техничка опремљеност набавних органа, пре свега у погледу информатичке подршке, ефикасније праћење рада набавних органа, контрола утрошка буџетских средстава и могућности сужавања простора за корупцију, дугорочно повезивање Војске са снабдевачима путем уговора закључених на стратегијском нивоу, обезбеђење континуитета у снабдевању и успостављање стабилних односа.

И поред наведених предности не може се занемарити децентрализовани начин набавки који елиминише инертност, спорост у реаговању и нефлексибилност, и омогућава брзо реаговање на промене на тржишту и сл.

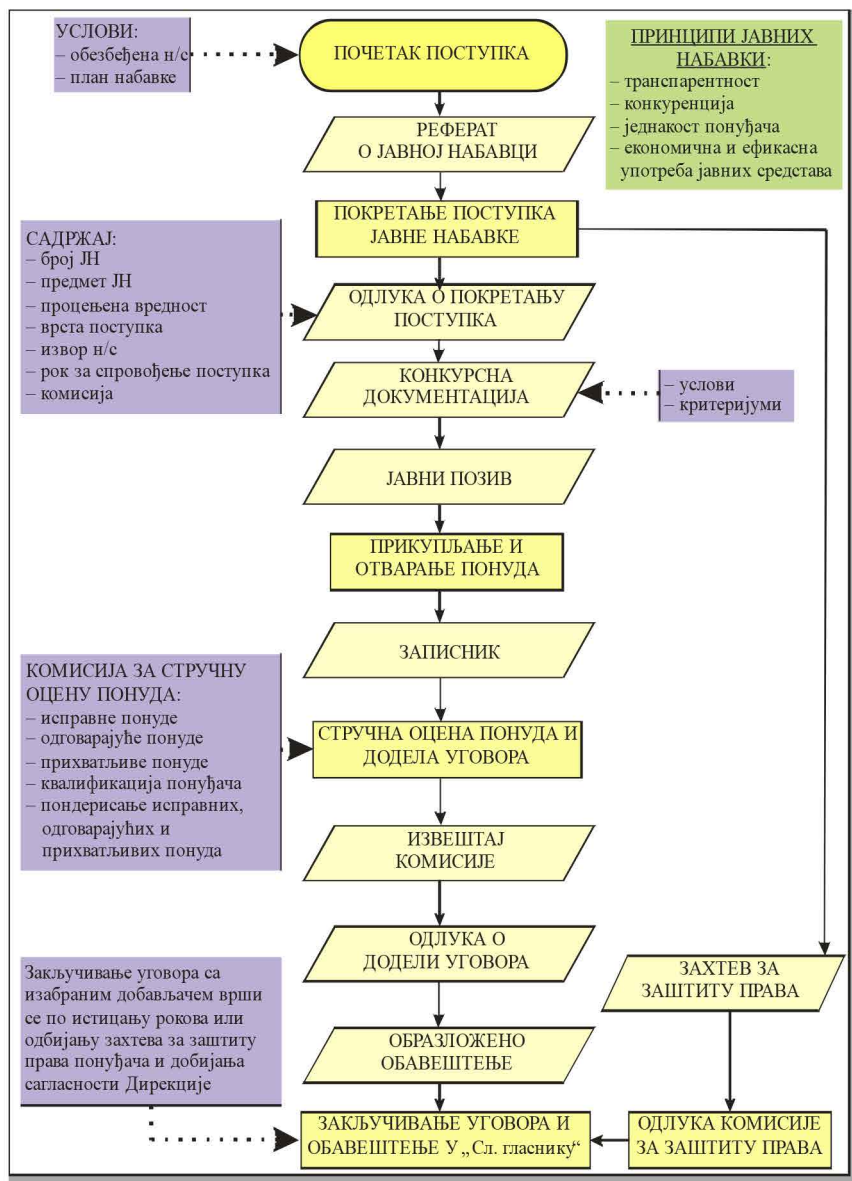
Ради елиминисања недостатака централизованог, односно децентрализованог начина набавки настао је **комбиновани начин набавки**. Њиме се комбинују предности централизованог и децентрализованог начина, чиме се негативности једног и другог своде на минимум.

Органи и организација набавке прехранбених производа у систему логистике

Ослањајући се на економске и привредне потенцијале државе логистика Војске се темељи на функционалном приступу организовања, чији су основни принципи ефикасност и ефективност.

Функција снабдевања, као једна од основних функција логистике подразумева прибављање покретних ствари и њихову дистрибуцију од произвођача до крајњег корисника. Ради задовољења опште потребе људства – исхране, у оквиру функције снабдевања, организује се и спроводи снабдевање Војске прехранбеним производима, углавном централизованим набавкама (око 90% вредности прехранбених производа). Централизоване набавке врши Управа за снабдевање Сектора за материјалне ресурсе Министарства одбране (у даљем тексту УСн).

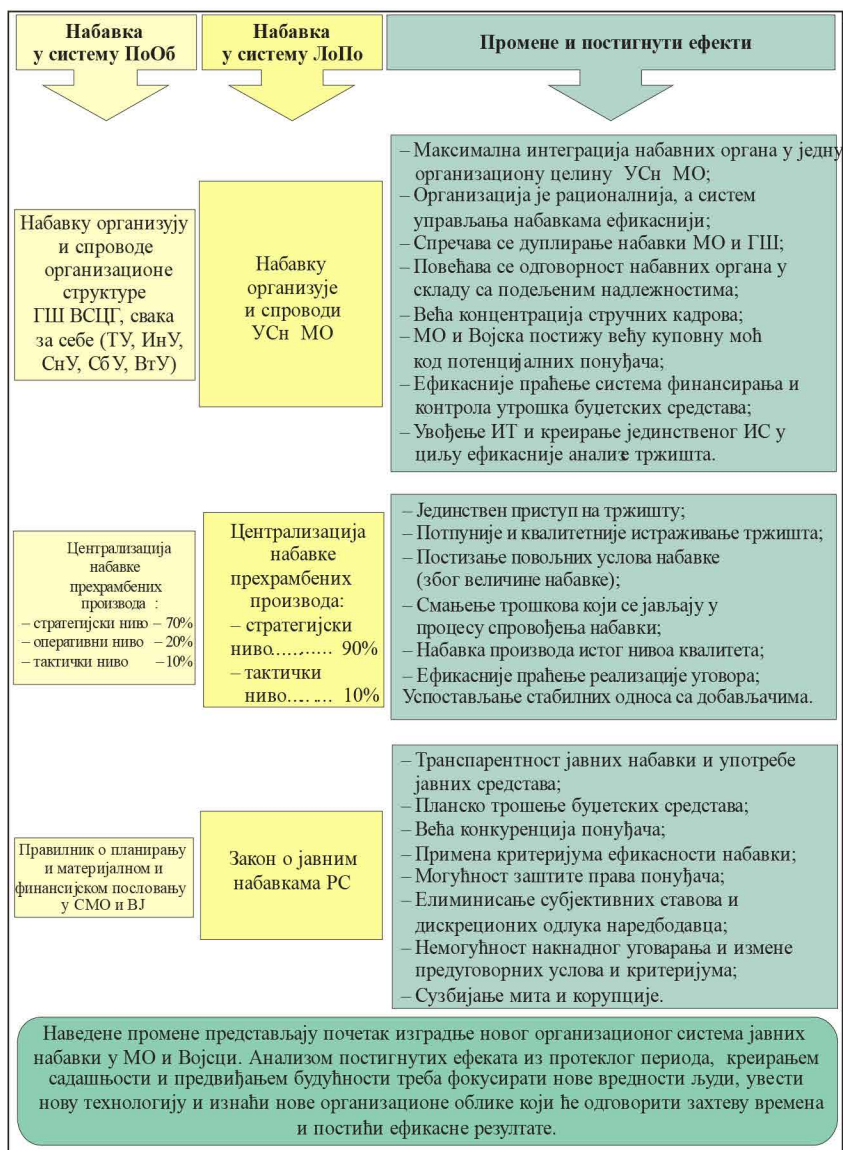
Набавку прехрамбених производа покреће плански орган – носилац планирања, у складу са одобреним новчаним средствима, писменим захтевом за набавку (реферат за набавку), на основу којег начелник УСн доноси одлуку о набавци.



Слика 1 – Посејуиак јавне набавке

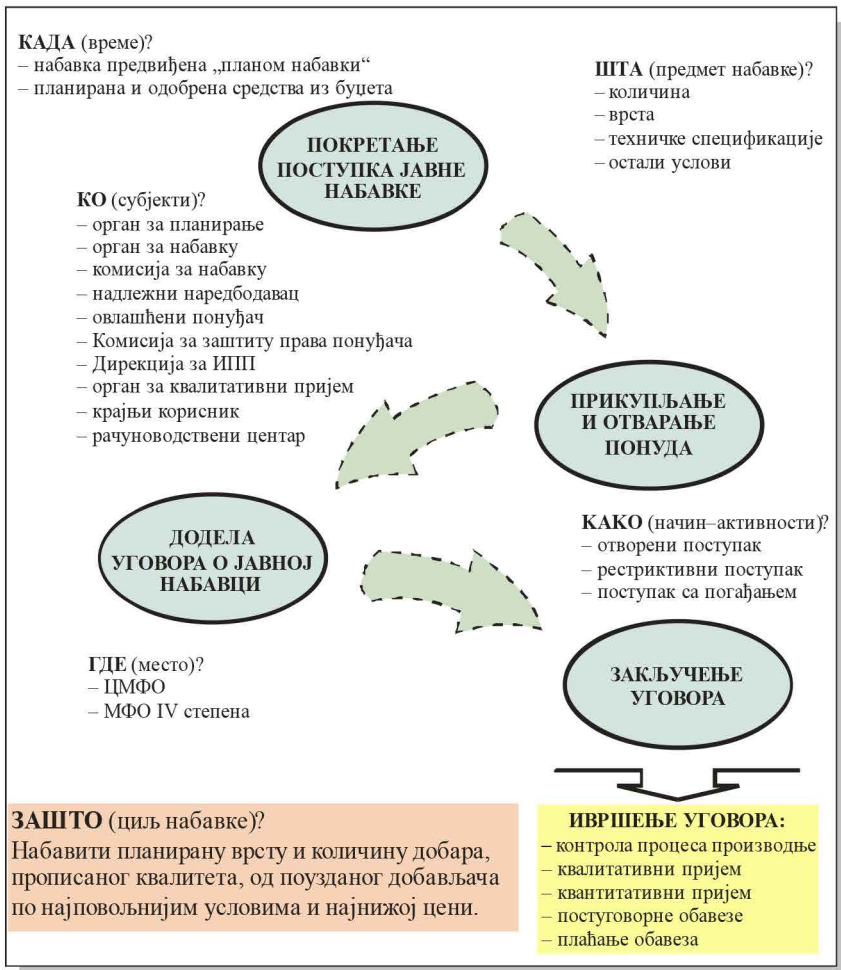
Упоредном анализом набавке прехрамбених производа у систему ПоОб и систему логистике Војске уочен је низ промена које су усмерене на елиминисање слабости постојећих система и стварање нових организационих решења за ефикасно спровођење набавне функције.

Промене и њихов ефекат приказане су на слици 2.



Слика 2 – Анализа набавке прехрамбених производа у систему ПоОб и систему логистике

Набавни органи упознају се са плановима, технологијом и постављеним циљевима и мотивишу се за одговорно и професионално обављање постављених задатака. Технологија набавке прехрамбених производа је сложен процес у којем учествује више субјеката и који се спроводи по одређеној законској процедури и правилима, континуирано, од момента покретања поступка јавне набавке (израда одлуке о покретању поступка, израда конкурсне документације, оглашавање јавног позива), преко прикупљања, отварања и стручне оцене понуда, избора најповољнијег понуђача, доделе и закључења уговора, па све до његове реализације. Системски приступ технологији набавке прехрамбених производа приказан је на *слици 3*.

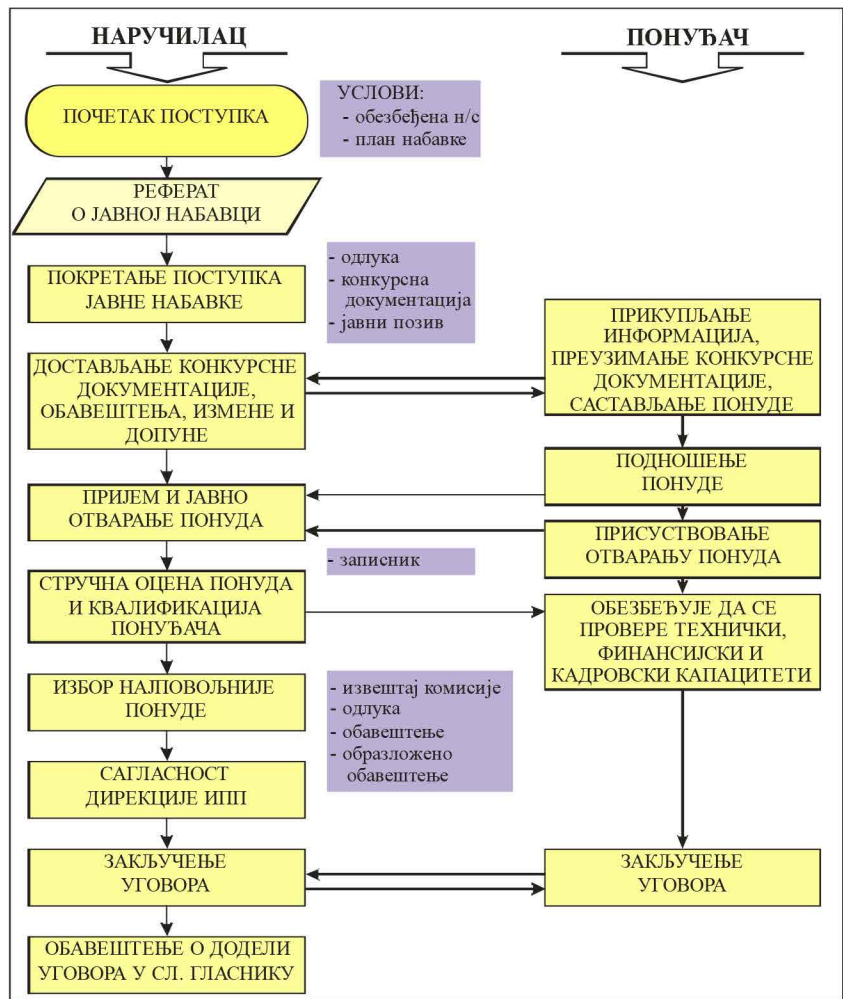


Слика 3 – Технологија јавних набавки

Набавка прехрамбених производа углавном се врши у отвореном поступку, али и у рестриктивном поступку и поступку са погађањем.

Отворени поступак представља правило за доделу уговора, у којем сва лица која имају интерес за добијање уговора о јавној набавци могу доставити своје понуде у складу са претходно дефинисаним захтевима наручиоца. Он обезбеђује поштовање основних начела и принципа Закона. Набавка је јавна и доступна свим заинтересованим понуђачима. На такав начин обезбеђује се конкуренција и међусобно такмичење понуђача за доделу уговора, чиме се постиже већа ефикасност и ефективност.

Од момента доношења одлуке о покретању поступка, до момента доделе и закључења уговора, непрекидно се спроводе законом предвиђене активности (слика 4).

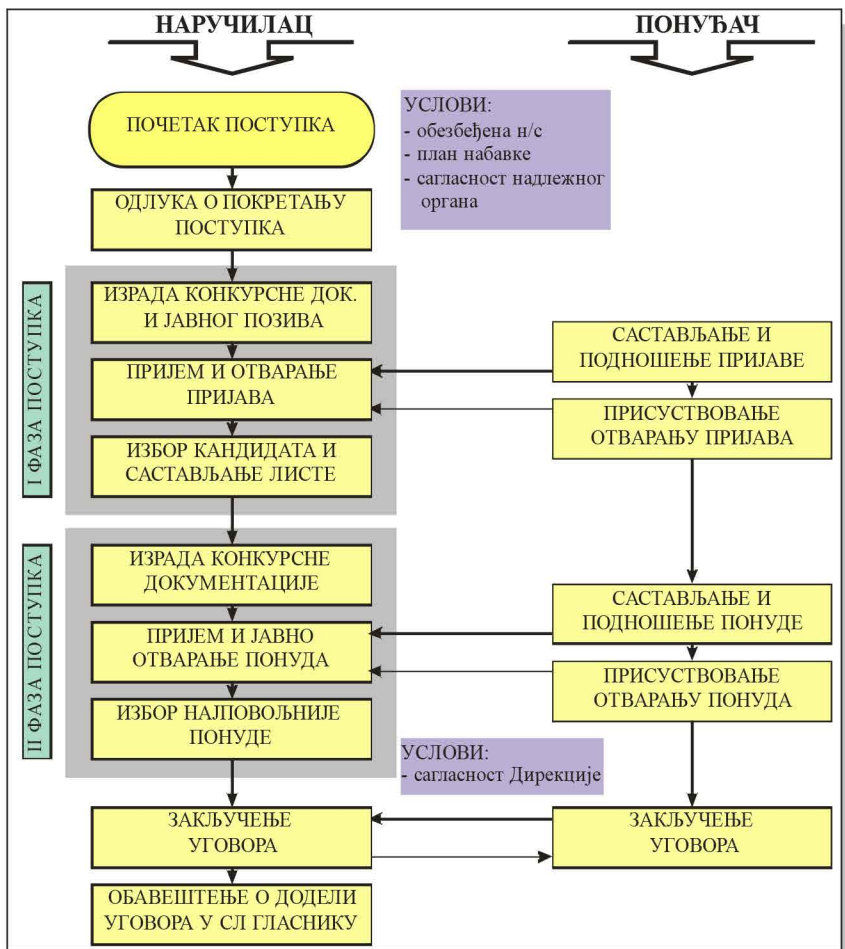


Слика 4 – Отворени поступак

Рестриктивни поступак (слика 5) јесте поступак у којем се додела уговора о јавној набавци врши у две фазе:

– I фаза – наручилац признаје квалификацију понуђачима на основу претходно одређених квалификационих захтева, и

– II фаза – позива све кандидате којима је призната квалификација да дају понуде.



Слика 5 – Рестриктивни поступак

Рестриктивни поступак јавне набавке спроводи се изузетно, када су за то испуњени услови типа: сложена набавка коју може реализовати мали број понуђача; набавка се не може унапред планирати са становишта обима и времена.

У I фази рестриктивног поступка формира се конкурсна документација, тако да у другој фази једини критеријум за избор најповољније понуде буде најнижа цена.

Понуђачима који испуне све квалификационе захтеве може се признати квалификација за период до три године. Таквим поступком ствара се затворена листа кандидата чиме се умањује конкуренција и транспарентност поступка јавних набавки. Због наведеног нарушавања начела и принципа јавних набавки *Законом* је регулисано да је наручилац дужан да пре објављивања јавног позива за I фазу рестриктивног поступка прибави позитивно мишљење од надлежних органа.² При набавци прехрамбених производа овај поступак се ретко примењује.

Поступак са погађањем јесте поступак у којем се може доделити уговор о јавној набавци само у посебним случајевима који су одређени *Законом*, а може бити:

- поступак са погађањем без претходног објављивања (*слика б*) и
- поступак са погађањем после претходног објављивања.

Поступак са погађањем, без претходног објављивања, спроводи се по добијању позитивног мишљења надлежних органа³, само у следећим случајевима:

– када због објективних разлога или због разлога који су у вези са заштитом искључивих права, набавку могу испунити само одређени испоручиоци добара, и

– када се, због ванредних околности и непредвидивих догађаја, не може спровести отворени и рестриктивни поступак, у складу са прописаним роковима.

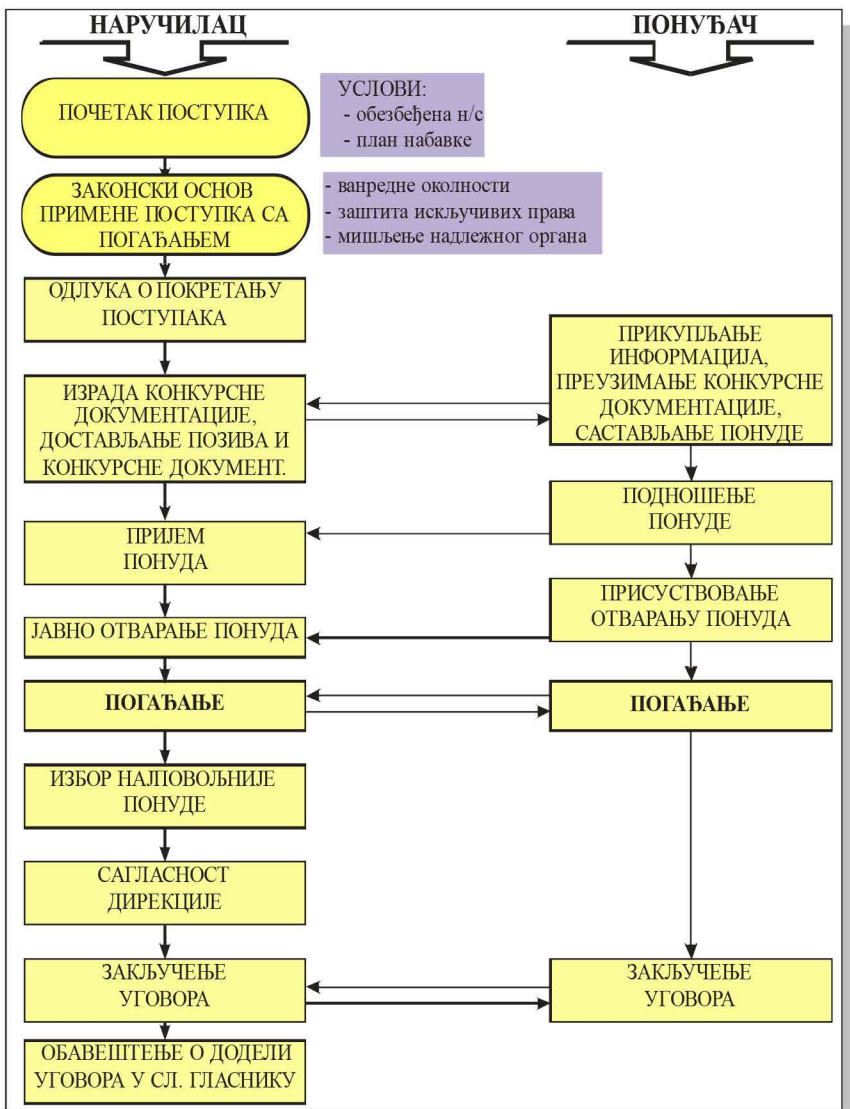
Поступак са погађањем, после претходног објављивања, може се спровести након неуспешно спроведеног отвореног или рестриктивног поступка:

– када у отвореном или рестриктивном поступку уопште није било понуда (може се покренути нови поступак – поступак са погађањем за који ће се претходно објавити јавни позив и одредити рок за пријем понуда),

– када су у отвореном или рестриктивном поступку све понуде неодговарајуће или неприхватљиве, под условом да се садржина расписане конкурсне документације у основи не мења (у том случају може се прихватити нека од таквих понуда или се могу одбити све понуде). Уколико се одбију све понуде, може се покренути нови поступак – поступак са погађањем за који се не мора објављивати нови позив, ако се позову сви понуђачи из претходно спроведеног неуспелог поступка. Међутим, уколико се у нови поступак са погађањем не укључе сви понуђачи из претходно спроведеног неуспелог поступка или ако се у поступак желе укључити нови понуђачи мора се објавити јавни позив и одредити рок за пријем понуда. Пракса је показала да у овом случају наручилац често греша и спроводи поступак са погађањем без претходног објављивања, иако за то нису испуњени услови.

² У члану 22. став 3. Закона, регулисано је да пре објављивања конкурса за прву фазу рестриктивног поступка, наручилац прибавља мишљење Управе за јавне набавке МФ Владе РС, „Службени гласник РС“ број 39/2002.

³ Члан 23. став 2. Закона, „Службени војни лист“, број 39/2002.



Слика 6 – Поступак са погађањем без прелиминарне објављивања

Доделу уговора у поступку са погађањем због низа специфичности којима се доводе у питање принципи *Закона*, треба скоро потпуно игнорисати и примењивати у „крајњој нужди“. Ипак, ако су испуњени услови и додела уговора се спроводи у поступку са погађањем, набавни органи морају се припремити и према свим понуђачима бити исти. Припремом стратегије погађања наручилац дефинише елементе о којима ће вршити погађање, обим погађања, начин спровођења, поступак погађања, редослед учесника и др.

У поступку са погађањем наручилац мора од понуђача обезбедити и у погађањима постићи тражени квалитет предметних добара, као и цену која не може бити већа од тржишне.

Без обзира на врсту поступка, управљање процесом доделе уговора јавне набавке може се сагледати анализирањем следећих фаза:

- покретање поступка јавних набавки,
- прикупљање и отварање понуда,
- додела уговора о јавној набавци,
- закључивање уговора.
- постуговорне радње и реализација уговора.

Слабости и остаци организације и могућности унапређења набавки прехрамбених производа у Војсци

Транзиционе промене у Србији, које се интензивно спроводе ради приближавања европским стандардима, обухватају реформу и контролу трошења јавних средстава од стране државних органа и организација.

Доношењем *Закона* уређује се систем јавних набавки. Стварају се законски оквири којима се обезбеђује економичност, ефикасност и транспарентност употребе јавних средстава, подстицање конкурентности и равноправности понуђача, као и њихова правна заштита. Сви поступци за доделу уговора о јавној набавци постају отворени, како за учесника, тако и за целокупну јавност. То омогућава да наручилац буде двоструко контролисан: прво, од учесника у поступку јавне набавке у смислу заштите права понуђача и друго, од јавности која може да реагује на евентуалне нерегуларности.

Оваква законска регулатива довела је до позитивних промена, као што су: наручиоци постају много савеснији и опрезнији, створена је могућност да се многи понуђачи који су до сада остајали без права на доделу уговора о јавној набавци укључе и добију вредне послове, а постојање конкуренције доводи до пада цена у конкретним набавкама.

Неусклађеност *Закона* са специфичностима војне организације, као и нове транзиционе промене, проузроковале су низ дилема, слабости и недумица у раду набавних органа. Због тога је Министарство одбране (МО), на основу става Правне управе МО и Дирекције за имовинско-правне послове Секретаријата МО, донело Правилник о јавним набавкама у МО и Војсци⁴ који је 2005. године ступио на снагу и по којем се од тада врше јавне набавке у МО и Војсци.

Правилником о јавним набавкама у МО и Војсци преузета су сва начела, принципи и врсте поступка из *Закона*. Због превазилажења потешкоћа на које се наилазило у поступку јавних набавки, поједине одредбе *Закона* су ипак измењене и прилагођене специфичностима организације МО и Војске (*табела 1*).

Доношењем Правилника обезбеђено је да сви наручиоци у МО и Војсци поступају на јединствен начин у спровођењу поступка јавне набавке.

⁴ „Службени војни лист“, број 17/05.

Закон о јавним набавкама РС	Правилник о јавним набавкама у МО	Разлог за настале промене
Сагласност за поступак са погађањем даје УЈН МФ Владе РС	Сагласност за поступак са погађањем даје министар одбране	Хитност јавних набавки
Поступак јавне набавке може почети ако су обезбеђена буџетска средства за плаћање	Ако није донет ГПЗРП поступак јавне набавке може почети само до износа средстава која су планирана у претходној години	Због кашњења у усвајању буџета долази до нарушавања континуитета јавних набавки, тј. снабдевања Војске
<u>Рок за подношење понуде:</u> – отворени поступак... 40 дана, – рестрик. поступак... 25 дана, – поступак са пог..... 25 дана	<u>Рок за подношење понуде:</u> – отворени поступак... 20 дана, – рестрик. поступак.... 20 дана, – поступак са пог..... 20 дана	Ефикасност спровођења поступка доделе уговора о јавној набавци
Уговор се може доделити једном понуђачу	Уговор се може доделити већем броју понуђача под истим условима јавне набавке	Сигурност у снабдевању
Другостепени орган за заштиту права понуђача је Комисија за заштиту права понуђача Владе РС	Другостепени орган за заштиту права понуђача је Комисија коју формира помоћник МО за материјалне ресурсе	Брзина и ефикасност решавања захтева за заштиту права понуђача
Основни циљ: повећање ефикасности и ефективности јавних набавки у МО и ВС		

Реформа набавки у МО и Војсци јесте процес у којем се, анализом постојећих организационих решења и постигнутих резултата, уочавају слабости и недостаци постојећег система, предузимају мере, примењују нове законске регулативе, уводе информационе технологије и изналазе нова организациона решења, са основним циљем да се повећа ефикасност јавних набавки.

Слабости и недостаци постојеће организације

Систем јавних набавки у Војсци уопште, као и јавне набавке прехранбених производа посебно, у протеклом периоду (без обзира на то да ли се набавка спроводила по *Закону* или по *Правилнику*) показао је низ слабости и недостатака у начину спровођења важећих законских одредби, организационим решењима, кадровској структури и финансијским токовима, што су, углавном, последице новонастале транзиционе ситуације, а манифестују се као:

1. Неусклађеност усвајања буџета и доношења годишњих планова задатака расхода и прихода (ГПЗРП) са покретањем поступка јавних набавки прехранбених производа за наредну годину. Набавка прехранбених производа за потребе Војске организује се и спроводи за једну календарску годину (од 01. 01 до 31. 12). То значи да се, ради одржавања континуитета у снабдевању, првенствено, ванскладишним прехранбеним

производима, поступак јавне набавке и додела уговора мора спровести до краја децембра текуће године, за наредну годину. Проблем се јавља у испуњењу услова за почетак поступка јавних набавки, пошто због неблаговременог усвајања буџета и планирања ГПЗРП нису одобрена новчана средства. Пракса је показала да је за спровођење отвореног поступака и доделу уговора потребно 60 до 90 дана, што значи да би поступак јавне набавке требало покренути до краја септембра, како би се уговори доделили и закључили са потенцијалним добављачима до краја децембра текуће године, за наредну годину. Сходно томе, буџет и ГПЗРП би за наредну годину требало усвојити до краја септембра текуће године. Анализом важећих законских регулатива очигледна је временска неусклађеност између рокова за усвајање буџета, односно ГПЗРП и могућности спровођења отвореног поступка јавне набавке и доделе уговора до краја децембра текуће године, за наредну годину.

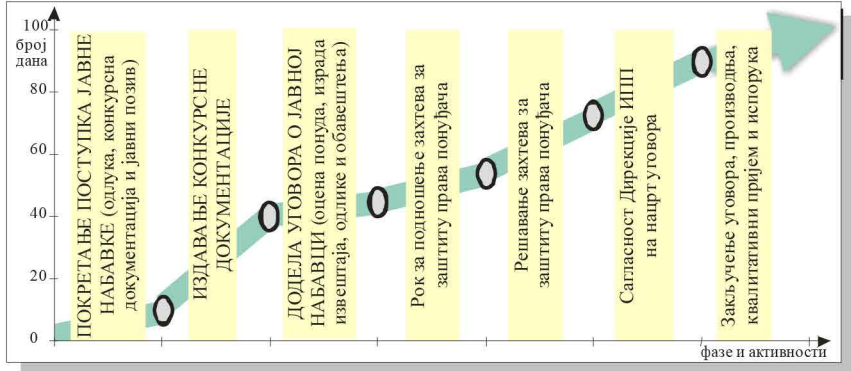
Решење проблема, насталог неблаговременим доношењем ГПЗРП, којим ће се обезбедити континуитет у снабдевању између две календарске године, пре свега са ванскладишним прехрамбеним производима, треба тражити у: а) могућностима привременог финансирања набавки за прво тромесечје наредне године, или б) могућностима финансирања набавки ванскладишних прехрамбених производа до износа средстава која су планирана у претходној години.

2. Нереални захтеви „тактичког носиоца“. Они се огледају у процени вредности јавне набавке, планираној динамици испоруке и планираним количинама предмета јавне набавке.

Процену вредности предмета јавне набавке плански органи, углавном, обављају на основу цена предметног производа из претходне буџетске године. Код прехрамбених производа, нарочито оних који су сезонског карактера, осцилација цена на тржишту је велика и непредвидива. Стога набавни органи често не могу у поступку доделе уговора постићи планску цену, што се негативно одражава на реализацију плана набавки. Решење је у континуираном праћењу понуде и тражње (готових производа, сировина и сл.) и анализи домаћег и светског тржишта, како би на основу стварних показатеља процењену вредност што више приближили тржишној.

Динамика испоруке, коју „тактички носилац“ поставља као услов, често је нереална и није усклађена са временом које је потребно од тренутка подношења реферата за набавку, до испоруке првих количина крајњем примаоцу. Често се постављају кратки рокови или се користе термини „хитно“ и „одмах“, чиме се набавни органи доводе у позицију да набавку врше по тзв. скраћеним поступцима, чије спровођење умногоме нарушава основне принципе јавних набавки.

Време потребно за спровођење отвореног поступака, закључење уговора, производња уговорених производа, квалитативни пријем и испорука до крајњег потрошача треба да буду основни елементи на основу којих ће се дефинисати рок испоруке (слика 7).



Слика 7 – Време од подношења рефератна до момента прве испоруке

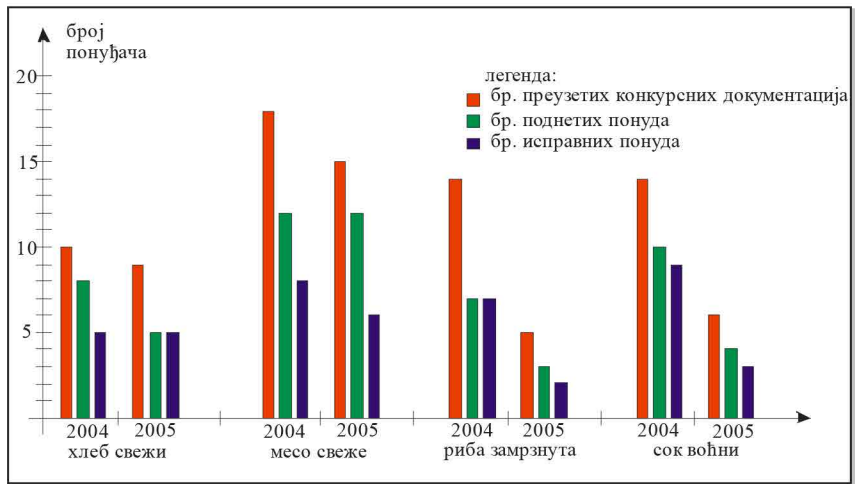
Постављањем нереалних рокова унапред се одређују услови који се не могу испунити, због чега велики број понуђача одустаје од учествовања у поступку јавне набавке и тако смањује конкуренцију која је један од основних услова за ефикасност и ефективност јавне набавке. Нереални рокови могу се оценити као намера наручиоца да прилагођава услове из конкурсне документације одређеном понуђачу, који је већ произвео предметне производе и може их испоручити одмах по закључењу уговора.

Планиране количине прехранбених производа углавном су оријентирне и могу се мењати уз сагласност уговорних страна. Уколико су уговорене мање количине од потребних, могу се уговорити допунске количине у висини од 25% вредности закључених уговора. Проблем се јавља када, због одређених околности, крајњи корисници не врше требовање у складу са уговореним потребама. У том случају код продаваца се појављује вишак уговорених производа који нарушавају купопродајне односе.

3. Неусклађеност норми квалитета са променама на тржишту и новим технологијама, што се односи пре свега, на стандарде одбране, произвођачке спецификације и друге прописе које доносе надлежне институције у МО и Војсци. Промене на тржишту, као и увођења новина у технологију процеса производње хране, захтевају непрекидно мењање, усклађивање и прилагођавање свих стандарда, норми и прописа новим трендовима. Код норми квалитета које доноси МО и Војска те промене су успорене, што ствара потешкоће при дефинисању предмета јавне набавке и његових квалитативних особина. Неусклађеност тачног назива производа, његових органолептичких и квалитетних особина, начина паковања и других елемената са тржишним, код великог броја потенцијалних понуђача ствара забуну, што у поступку доделе и реализације уговора резултира бројним несугласицама између купца и продавца. Увођењем нових технологија у процес производње често се мења дизајн, начин паковања, облик и величина индивидуалног и транспортног паковања и слично. Те промене имају за циљ да унапреде квалитет, омасове производњу и смање трошкове, како би постигли већу економску ефикасност. Због тога их треба прихватити и са њима креирати норме квалитета.

4. **Неблаговремено финансирање уговорних обавеза**, што је један од основних разлога за неефикасност јавних набавки. Обавеза купца је да, у складу са одредбама закљученог уговора, прима предметне производе и плати их у уговореном року. Уколико купац не изврши благовремено плаћање уговорних обавеза, код продавца се објективно јавља проблем наставка финансирања даље производње и испоруке уговорених производа. Тиме се доводи у питање реализација уговора и угрожава се функција снабдевања. То је нарочито изражено код ванскладишних прехрамбених производа (хлеб, месо, млеко).

Због рестриктивне јавне потрошње, прелазних обавеза и недостатка новчаних средстава, дуговања према предузећима којима су додељени уговори су значајна. Такав однос према добављачима негативно утиче на организовање и спровођење јавних набавки. Војска, као велики купац, губи куповну моћ, број заинтересованих понуђача се смањује, конкуренција понуђача се своди на минимум, а уговори се често додељују понуђачима који немају техничко-технолошке, пословне, кадровске и финансијске могућности за снабдевање великих система. У поступку реализације уговора не поштују се рокови испоруке, смањују се количине, а квалитет се своди на најнижу дозвољену границу.



Слика 8 – Заинтересованост понуђача

Резултати приказани на слици 8 показују да је неизвршење уговорних обавеза директно утицало на заинтересованост понуђача и пад конкуренције у поступку јавних набавки, што се негативно одражава на: ефикасност, ефективност, квалитет, као и поузданост.

5. **Честе организационе промене и недостатак стручног кадра.** Организационе промене у систему јавних набавки у МО и Војсци спроводу се у складу са предвиђеним циљевима трансформације и реформи система одбране. Управа за јавне набавке МО, Дирекција за јавне набавке и Управа за снабдевање МО само су нека од прелазних решења. Такве промене, без обзира на то што им је циљ повећавање ефикасности и ефективности јавних набавки, утичу негативно на тренутне поступке и рад набавних органа. озбиљни понуђачи желе познатог и

„јаког“ купца, са јасно дефинисаним ставовима. Због тога их свака промена збуњује и доводи у дилему да ли да учествују у поступку јавне набавке.

Наведене организационе промене праћене су осипањем стручног кадра, као и променама, првенствено руководећих људи. Довођењем нових кадрова тежиште се поставља на анализу учињеног, изналажење слабости претходника, примопредају дужности, а не на унапређење поступака јавних набавки и стварање амбијента за професионалан рад. Зато је изналажење чврстих организационих решења, са кадровима који располажу знањем и искуством, један од предуслова за привлачење потенцијалних понуђача, поштовање принципа јавних набавки, сузбијање мита и корупције и постизање ефикасних резултата.

Поред слабости и недостатака проузрокованих неусклађеностима законских регулатива, организационим променама и финансијским потешкоћама посебан вид нарушавања ефикасности јавних набавки представља појава корупције. Човек, као кључни субјект у поступку јавне набавке често личне интересе ставља испред општих. Својим активностима, субјективним ставовима и дискреционим одлукама унапред фаворизује поједине понуђаче. Креирајући поједине фазе поступка јавне набавке елиминише конкуренцију и ствара повољан амбијент да његов фаворит добије уговор, а он оствари личну корист. Критичне тачке у поступку јавне набавке, где може доћи до изражаја субјективизам приказани су на *слици 9*.



Слика 9 – Субјективизам у постојећем поступку јавних набавки

Промене којима се унапређује ефикасност набавки су: свеобухватно законско уређивање поступка јавних набавки, изналажење целисходних организационих решења, увођење информационаих технолозија, избор и едукација кадрова, благовремено планирање, покретање и уговарање набавки, елиминисање корупције, уређење система финансирања, итд.

а) Свеобухватно законско уређивање поступка јавних набавки

Законски прописи у МО и Војсци морају се у потпуности ускладити законским прописима Србије уз уважавање специфичности војне организације. Посебно је важно усагласити ставове МО и Владе РС, о примени Правилника о јавним набавкама у МО и Војсци, као и верификовању разлика у односу на *Закон у Републици*.

Свеобухватним законским уређивањем начина и поступка јавних набавки треба у потпуности елиминисати простор у којем избор добављача зависи од дискреционих одлука наручилаца, којима се битно умањује ефикасност трошења јавних средстава и ствара повољан амбијент за корупцију.

б) Изналажење целисходнијих организационих решења

Организационе промене у систему јавних набавки МО и Војске усмерене су ка централизацији набавних органа и стварању организационе целине која ће вршити набавку свих добара „од игле до авиона“. Организацијом УСн и регулисањем начина функционисања њених делова обезбеђује се ефективно и ефикасно остваривање планираних циљева и задатака, као и контрола трошења јавних средстава. Организационе целине Управе чине одсеци чија су структура, организација и задаци одређени карактером набавке одређене групе средстава (техничка, интендантска, санитетска). Менаџер на нивоу одсека одговоран је да у складу са својим овлашћењима планира, организује и спроведе програм за јавну набавку.

Без обзира на важеће организационе облике, организација набавке је непрекидан и сложен процес у којем управне и командне структуре МО и Војске трагају за новим оптималним организационим решењима, којима би се повећала ефикасност јавних набавки и смањило утрошак ресурса.

в) Контрола квалитета прехрамбених производа

Увођење нових система управљања квалитетом захтева од набавних органа да своје норме квалитета ускладе са новим системима контроле и услова за производњу и промет прехрамбених производа. То је посебно изражено при производњи и промету хране животињског порекла. По новим прописима ЕУ произвођач треба да сноси пуну одговорност за здравствену исправност својих производа, што се гарантује спровођењем система НАССР (*Hazard Analysis and Critical Control Points*) у свим областима ланца производње хране. Систем⁵ НАССР треба да обезбеди производњу хи-

⁵ Систем за осигурање безбедности производа животињског порекла који се заснива на принципима добре произвођачке и хигијенске праксе и анализе критичних тачака у производњи, мора се примењивати у РС почев од 2009. године, члан 82. и 170. Закона о ветеринарству („Сл. гласник РС“, број 91/2005).

гијенски, токсиколошки и у сваком погледу исправних и по здравље потрошача безбедних прехранбених производа. Концепт подразумева превентивни приступ, који се остварује анализом могућих биолошких, хемијских и физичких ризика, одређивањем критичних тачака и њихових вредности, дефинисањем процеса мониторинга и верификацијом резултата праћења критичних тачака.

г) Избор и обука кадрова

Избор кадрова, који ће се бавити набавкама, треба вршити на основу захтева и описа послова одређеног радног места. Предност имају квалификована лица која располажу потребним знањем, вештином и способностима. Знање подразумева да кандидат, на основу одговарајуће стручне спреме (економиста, правник, технолог, ...) зна шта и зашто треба радити, да би задаци који произилазе из описа одређеног радног места били решени.

Едукацијом кадрова треба обезбедити да се лица, која се баве јавним набавкама, усавршавају како у стручном делу, тако и у делу руковођења. Разлог за то су константне промене у савременим економским односима, законским и правним регулативама, као и масовно увођење информацио-них технологија.

е) Благовремено планирање, покретање и уговарање набавки

Благовремено планирање реалних количина предмета јавне набавке и новчаних средстава јесте основни услов за покретање и ефикасно спровођење поступка јавне набавке. Њиме се избегава или умањује утицај инфлаторног фактора, а набавним органима стварају услови за покретање отвореног поступка којим се, по правилу, постижу најбољи ефекти. Због тога реализацију „плана набавки“ треба ускладити са расположивим новчаним средствима и њиховим приливом у току године, чиме се утицај инфлаторног фактора знатно смањује.

Централизоване набавке на стратегијском нивоу, чије су вредности велике, по правилу треба спроводити у отвореном поступку, како би дошла до изражаја потпуна примена принципа јавне набавке. Само у изузетним случајевима, због „хитности“, проузроковане ванредним околностима, допустиво је да набавни органи организују и спроведу централизоване набавке прехранбених производа у поступку са погађањем.

ђ) Редовно финансирање

Неадекватно финансирање Војске, проузроковано недостатком буџетских средстава решава се, пре свега, трансформацијом МО и Војске, смањењем и стварањем бројно мање, боље организоване, савремено опремљене и ефикасније војне организације. Један од основних критеријума у спровођењу реформи Војске је и економска моћ земље. Сходно планираним променама, за потребе одбране земље буџетом ће бити обезбеђено довољно новчаних средстава, чији ће утрошак контролисати органи демократске цивилне контроле.

Реалним планирањем, дисциплинованим стварањем обавеза у висини одобрених средстава и благовременим плаћањем, у систему јавних набавки, постигли би се вишеструки ефекти. Наиме, дошла би до изражаја куповна

снага Војске; интересовање понуђача би се увећало, чиме би се повећала конкуренција за снабдевање Војске; заинтересовали би се највећи привредни субјекти, а у поступку доделе уговора постизали би се знатно повољни резултати; побољшао би се квалитет понуђених производа; смањили би се трошкови на име камата, затезних камата, судских спорова и сл.

Трансформација Војске и оживљавање привредне активности земље доведиће до стабилног финансирања, чиме ће се створити повољни услови за набавку на тржишту, у складу са принципима ефикасности и ефективности.

е) Свођење корупције на минимум

Корупција на нашем простору представља озбиљан друштвени проблем. Време ратова, санкција и хиперинфлације погодовало је њеном развоју, тако да је узела маха и у државним институцијама. Манифестује се путем: злоупотребе службеног положаја, примања мита, противзаконитог посредовања, закључивања штетних уговора, неовлашћеног одавања пословне тајне, проневера, противзаконите наплате и исплате, ненаменског располагања буџетским средствима и слично.

Ради сузбијања и елиминисања наведене негативне друштвене појаве сви субјекти система, државне институције и предузећа треба да изграде полазну основу за борбу против корупције, која се огледа у стимулацији тржишне економије, јачању демократских институција, уношењу извесности у пословање, јачању конкурентности домаће привреде, сузбијању организованог криминала и стварању партнерских односа у борби против корупције, јавност рада и сл.

У области јавних набавки у Војсци проблем сузбијања корупције треба решавати изналажењем системских решења у процесу набавки, активностима Државне ревизорске институције, као и појединачним надзором и контролом свих субјеката у процесу јавне набавке.

Системска решења подразумевају увођење и доследну примену законских регулатива, поштовање принципа јавних набавки, изналажење целисходних организационих облика, транспарентно трошење буџетских средстава, дефинисање критеријума за избор кадрова који ће се бавити набавкама, увођење посебних институција за борбу против корупције, стварање антикорупцијског окружења и слично.

Системским решењима треба онемогућити да појединци имају дискрециона права, те да у складу са својим субјективним ставовима одређују услове, критеријуме и правила, вредност понуда, квалификују понуђаче, квалитет добара, итд. Наведене радње морају бити одређене тимским радом, пре спровођења поступка јавне набавке, како би сви потенцијални понуђачи конкурисали под једнаким условима и унапред одређеним правилима.

ж) Увођење информационих система

Изазови и проблеми које намећу савремени услови привређивања захтевају нове технологије, административне системе и вештине запослених. Интеграцијом информационих технологија (ИТ), организације и људи настају информациони системи који су битни за свакодневне пословне операције и динамички стабилно функционисање организације. То је нарочи-

то изражено код система у чијем функционисању су заступљени: менаџмент, маркетинг, финансије, набавка, продаја, рачуноводство, кадрови и сл. У такве системе спадају одбрамбени систем, систем логистике Војске и систем набавки у Војсци. За планирање, припрему и доношење одлуке у наведеним системима потребно је много информација које се морају прикупити, обрадити, класификовати и правовремено искористити. Такав приступ у доношењу одлуке пружа примена информационих система (ИС).

Пут развоја ИС у Војсци је: масовно коришћење персоналних рачунара са одговарајућим софтверским апликацијама, развој програмског система за формирање, ажурирање и коришћење заједничке базе података, пројектовање и изградња појединих локалних рачунарско-телекомуникационих мрежа по специјалностима или одређеним нивоима командовања, умрежавање и стварање потребних програмских решења за јединствену рачунарско-телекомуникациону мрежу на нивоу МО и Војске и интегрална заштита од неовлашћеног приступа мрежи.

Примена ИТ није заживела у мери која може да пружи системски приступ решавању проблема. Због тога примена ИТ и увођење ИС у систем јавних набавки у МО и Војсци треба да буде један од главних праваца развоја. То подразумева едукацију набавних органа – корисника ИТ, израду програма за рад набавних органа, формирање и коришћење база података.

Увођењем ИС набавни органи морају организовати и структурирати базу података (подаци о добављачима, нормама квалитета, уговорима, итд) која мора бити прецизна, тачна и приступачна свим корисницима. Ажурирањем података, њиховом припремом за обраду, као и повезивањем базе података са апликативним програмима, стварају се услови за њихово ефективно и ефикасно коришћење у поступку јавних набавки.

Закључак

Набавка представља сложен систем у чије функционисање је укључен велики број субјеката, који су ангажовани на одређеном простору и у одређеном времену, ради остваривања планираних циљева.

Сви учесници у купопродајним односима, па и УСн, морају константно да прате промене на тржишту, анализирају односе између производње и потрошње, понуде и тражње, цена и слично, како би могли одговорити специфичностима, новим изазовима и непредвидивим околностима тржишта прехрамбених производа.

На основу општих сазнања о специфичностима прехрамбених производа, широком асортиману, тржишним показатељима, нормама квалитета и намени, истраживање је усмерено на организацију набавки прехрамбених производа у Војсци.

Анализом и поређењем организационих структура које су вршиле набавку, степена централизације набавки, као и законитости спровођења набавке (Правилник о планирању и материјалном и финансиском пословању у МО и Војсци и *Закон*) утврђене су промене и постигнути ефекти. Проме-

не се односе на интеграције набавних органа на стратегијском нивоу, централизиције набавки, транспарентном спровођењу процеса набавки и контроли утрошка буџетских средстава.

Постигнути ефекти огледају се у рационализацији организације, спречавању дуплирања набавки у МО и Војсци, повећању одговорности набавних органа, повећању куповне моћи Војске, ефикаснијем праћењу система финансирања, концентрацији стручних кадрова, квалитетнијем истраживању тржишта, сузбијању мита и корупције, већој конкуренцији понуђача и слично.

Набавке у МО и Војсци су креативан мисаони процес који се реализује путем пет основних функција (планирање, организовање, руковођење, координацију и контролу) у којима сви субјекти (тактички носилац, набавни орган, финансијски орган, крајњи корисник...) ступају у одређене међусобно повезане активности како би остварили жељене циљеве.

Код прехранбених производа квалитет има приоритет у одређивању критеријума ефикасности. Поред квалитета један од основних критеријума при избору најповољније понуде јесте поузданост или сигурност добављача. Значај тог критеријума произилази из чињенице да је снабдевање прехранбеним производима непрекидан процес којим се обезбеђује једна од основних функција логистике – исхрана људства.

На основу испољених слабости и недостатака постојеће организације јавних набавки, као и трансформације која се интензивно спроводи у Србији, као и у МО, закључено је да се реформа система јавних набавки у Војсци наставља тражењем нових организационих решења. Основни правци реформе система јавних набавки су: даља интеграција органа за набавку, централизација набавки, обезбеђење потреба у складу са могућности-ма, контрола трошења буџетских средстава.

Литература:

1. Б. Лековић и В. Вученовић, *Менаџмент, филозофија и технологија*, Желнид, Београд, 1999.
2. Ж. Радосављевић, *Војна економика – како ефикасно и ефективно управљати војном организацијом*, ББО Предузеће за заштиту и шпашман ауторских права, Београд, 2001.
3. М. Глигоријевић, и сарадници *Основи маркетинга*, Економски факултет, Београд, 2005.
4. Б. Тешановић и С. Митровић, *Исхрана у ванредним околностима*, Аутори, Београд, 2005.
5. М. Кеџман, *Управљање набавкама пољопривредно прехранбених производа са посебним освртом на набавке у Војсци Србије и Црне Горе*, Војна академија, Београд, 2006.
6. *Закон о ветеринарству*, „Службени гласник РС“, број 91/2005.
7. *Закон о јавним набавкама Републике Србије*, „Службени гласник РС“, бр. 39/02, 43/03 и 55/04.
8. *Правилник о обрасцима за евиденцирање података о јавним набавкама*, „Службени гласник РС“, број 9/03.
9. *Правилник о подели јавне набавке мале вредности*, „Службени војни лист“, број 14/03.
10. *Правилник о квалитетној жељи, млинских и њекарских производа, шесћенина и брзо смрзнутих шесћа*, „Службени лист СРЈ“, бр. 52/95.
11. „Службени војни лист“, бр. 17/05. и бр. 21/05.