

ЈАВНЕ НАБАВКЕ ЗА ПОТРЕБЕ ОДБРАНЕ – ИСКУСТВА НЕКИХ ЗЕМАЉА

Бранко Тешановић

Министарство одбране Републике Србије
Војна академија – Катедра логистике

Рајко Петровић

Министарство одбране Републике Србије

Систем одбране као специфична организација, своју активност набавки реализује на различитим врстама тржишта. Набавни органи морају бити упознати са законитостима тржишта и с циљевима и стратегијама којима се руководе (потенцијални) добављачи – понуђачи да би им се успешно супротставили и одговорили стратегији наступа понуђача – потенцијалних добављача и развијали сопствену стратегију наступа на тржишту, односно реализовали задатак набавки на ефикасан и економичан начин,

У вези с тим, координисање рада система јавних набавки имплицира примену позитивних искустава земаља развијених тржишних економија са искуствима различитих система како би систем јавних набавки еволуирао у правом смеру.

Кључне речи: *набавка, тржиште, систем одбране, јавни сектор.*

Увод

Јавне набавке су област која добија све већи значај у привредама не само развијених земаља, где учествују од 10 до 15 одсто у бруто домаћем производу (БДП), већ и земаља у развоју (где се учешће јавних набавки у БДП креће од 25 до 30 одсто). Поред тога што јавне набавке имају велики значај за развој привреде, оне имају и значајне индиректне ефекте на друштво у целини будући да се реализују у друштвено осетљивим областима, као што су: инфраструктура (путеви, аеродроми), здравство (болнице, лекови), образовање (школе), војска, полиција и тако даље. Ефикасне и регуларне јавне набавке доприносе уштедама у новцу, односно квалитетнијим путевима, функционалнијим и опремљенијим здравственим и образовним објектима – све више добијају на значају како у земљама у транзицији тако и у развијеним земљама и у земљама Европске Уније. Удео јавних набавки у бруто домаћем производу

земаља Европске Уније повећао се током последњих година и достигао 16 одсто. Истовремено су, као резултат унапређења регулативе и њене све ефикасније примене, остварене уштеде од око 30 одсто.

Када је реч о искуствима земаља у транзицији које су маја 2004. године приступиле Европској Унији, показало се да је ефикасна примена прописа у области јавних набавки далеко тежи и важнији задатак, него што је формално усвајање директива Европске Уније. Многе од тих земаља практично су само формално задовољавале услове и преписивале директиве, а, при томе, нису располагале потребним капацитетима да их ефективно спроводе у живот. У будућности, у знатно већој мери него што је то случај био до сада оцењиваће се напредак земаља у изградњи система јавних набавки, које су у процесу приступања Европској Унији (као што је случај и са Републиком Србијом), из аспекта њихових истинских способности да примењују савремену регулативу.

Позитиван помак у подизању транспарентности система јавних набавки у Републици Србији имао би снажан утицај на став домаће јавности о транспарентности трошења буџетских средстава код директних буџетских корисника као и индиректних на тржишту добара и услуга.

Тржиште је место на којем се сучељавају понуда и тражња роба и услуга. У тим сучељавањима развијају се тржишни механизми којима се усмеравају и регулишу сви односи у сфери друштвеног живота и друштвене репродукције. Познати пољски економиста Оскар Ланге рекао је да савремене потребе може регулисати само тржиште својим огромним радним капацитетом. Тржиште је један од основних појмова савремене теоријске економије, чија је најоштрија одредба да је оно облик размене производа и услуга посредством новца, редован однос између понуде и потражње, место на којем се образују цене. На страни понуде јављају се *продавци*, који својом производњом или неком другом делатношћу обезбеђују задовољење потреба људи, а на страни тражње су *купци*, који зато што имају новац, траже да те своје потребе обезбеде на начин и под условима, који њима најбоље одговарају.

Приказ институционалног постојања јавних набавки у земљама Европске уније

Прибављање средстава представља сва увећања средстава на коришћењу код буџетских организација и установа. Највише институције за јавне набавке у земљама чланицама Европске уније су министарства надлежна за јавне набавке (у зависности од земље до земље то су: Министарство финансија, Министарство привреде, Министарство правде и тако даље) и посебни специјализовани органи, као што су управе или агенције за јавне на-

бавке, који су формиран на највишем (централном) нивоу. Послови највиших институција за јавне набавке у 22 земље чланице Европске Уније обухватају две групе функција: 1. основне функције и 2. додатне функције.

Основне функције дефинисане су националним законима који произлазе из обавеза које намеће чланство у ЕУ. Све остале функције, иако важне за функционалност система јавних набавки, сврставају се у додатне функције, будући да нису дефинисане као законска обавеза у земљама чланицама.

Земље чланице ЕУ могу се, условно, сврстати у три групе на основу структура система јавних набавки: прву групу чини 11 земаља с централизованом структуром коју карактерише висок степен концентрације функција у малом броју највиших тела; другу групу чини девет земаља са полуцентрализованом структуром код којих су функције распоређене на више институција и трећу групу чине две земље с децентрализованом структуром код којих су функције распоређене на већи број институција.

Све земље чланице основне функције организовале су на централизован начин, док су додатне активности организоване на различит начин с обзиром на сваку земљу понаособ, почев од тога да су поверене другим државним органима и приватним агенцијама.

Основне функције највиших институција за јавне набавке

Дефинисање политике јавних набавки и припрема нацрта Закона о јавним набавкама. Утврђивање фундаменталне политике јавних набавки са циљем да се дефинише правни оквир за јавне набавке јесте задатак од примарног значаја. Најважнији корак у том смислу јесте припрема нацрта *Закона о јавним набавкама*. Та функција се поверава Министарству финансија / Трезору, Министарству привреде или Министарству правде – зависно од земље до земље. У припреми Нацрта важно је да се обезбеди поштовање директива Европске комисије.

Припрема подзаконске регулативе и имплементационих докумената. У неким земљама ЕУ подзаконска регулатива јесте оскудна због тога што је поступак јавне набавке детаљно и прецизно уређен *Законом*. У другим земљама постоји развијенија подзаконска регулатива чији је основни циљ да обезбеди бољу примену *Закона*. То подразумева израду аката који уређују техничке аспекте поступка јавне набавке, израду смерница, стандардних форми јавних позива, модела тендерске документације са инструкцијама, као и модела општих уговора.

Међународна координативна функција. Највише националне институције за јавне набавке чине основу за комуникацију са институцијама ЕУ релевантним за ту област. Њихов задатак је да активно сарађују са институцијама ЕУ

у хармонизовању и унапређивању домаћег система са европским прописима и добром праксом, да учествују у раду Европске мреже за јавне набавке, као и да сарађују билатерално са сродним институцијама у другим земљама.

Функција праћења и контроле. Та функција је од великог значаја у националним системима јавних набавки. Контрола се ослања превасходно на тела интерне и екстерне ревизије и тела за ревизију поступака јавних набавки (заштиту права), док су две кључне функције које обављају највише институције за јавне набавке у свим земљама ЕУ: 1. прикупљање статистичких и других података о закљученим уговорима о јавним набавкама и о ефикасности система јавних набавки у целини – прикупљање података о тржишту јавних набавки, као што то предвиђају директиве ЕУ и 2. припремање годишњих извештаја Влади о функционисању националног система јавних набавки.

Поред тога, у неким земаља као што су: Кипар, Естонија, Летонија и Малта постоји и тзв. „*ex ante*“ контрола од стране тела за јавне набавке која подразумева да се дају претходна мишљења за мање конкурентне поступке, док у две трећине земаља ЕУ таква пракса не постоји. У неким земљама ЕУ, постоје тзв. „црне листе“ понуђача за које је утврђено да су кршили прописе у области јавних набавки, нису испуњавали уговорне обавезе или су давали нетачне податке. Управљање званичном листом овлашћених лица за послове јавних набавки такође спада у функцију из те групе која постоји у неким земљама ЕУ.

Додатне функције највиших институција за јавне набавке

Функција саветовања и подршке наручиоцима и понуђачима. Та функција је присутна у свим земљама чланицама ЕУ и у складу је са фундаменталним принципима Европског споразума. Та функција обухвата: развој система смерница и оперативних алата (у електронском и папирном облику), који олакшавају примену поступака јавних набавки и објављивање публикација, коментара и тумачења различитих питања, као и пружање усмених консултација.

Функција објављивања и информисања. Функција објављивања и информисања обухвата објављивање модела јавних позива са инструкцијама како да се користе, затим успостављање посебног интернет-портала на којем ће се објављивати јавни позиви и информације о закљученим уговорима, као и интернет-система информисања и пружања стручне помоћи наручиоцима и понуђачима.

Функција професионализације и јачања капацитета. Професионализација и јачање капацитета чине кључне функције за повећање ефикасности националног система јавних набавки. Улога највиших институција за јавне набавке јесте превасходно да иницирају и координишу националне програме за обуку у јавном сектору, помогну независна истраживања и организацију наставе на

факултетима и другим школама у тој области и да организују домаће и међународне конференције, семинаре, радионице на којима се разматрају политика и регулатива јавних набавки. Највише институције учествују и у припреми програме за обуку, али реализација самих програма обуке и других разноврсних дугорочно оријентисаних активности у погледу јачања капацитета поверава се универзитетима, истраживачким организацијама и приватним фирмама.

Поред обуке и истраживања, функције професионализације и јачања капацитета обухватају активности усмерене на то да јавне набавке нађу своје место на „политичкој мапи“ као кључни стратешки фактор за обезбеђивање квалитетних услуга јавног сектора по најповољнијим условима, ангажовање на позиционирању јавних набавки као кључног елемента у управљању буџетом и јавним расходима. Поред тога, највише институције боре се за унапређивање статуса професије, раде на унапређивању функције одлучивања у јавним набавкама како би се постигла што боља равнотежа између дискреционих овлашћења и контроле.

Развојне и координативне функције. Оне су настале као резултат динамичних промена у регулативи (Директиве ЕУ) и технологији и имају све већи утицај на националне системе јавних набавки. Најзаступљеније функције из обеју група су: подршка у примени оквирних споразума и њена координација, развој система за електронске набавке и њена методологија, увођење система за мерење перформанси јавних набавки и тако даље.

Може се закључити да је еволуција функција јавних набавки резултат развоја нових инструмената и механизма као што су: оквирни споразуми, електронске јавне набавке, компетитивни дијалог и тако даље и све веће ефикасности у пружању услуга јавног сектора. Структура највиших институција у области јавних набавки треба да омогући јачање професионализације у јавним набавкама и развој подршке том систему.

Основне карактеристике система набавки у Републици Немачкој

У Републици Немачкој систем јавних набавки за потребе буџетских корисника регулисан је *Законом о набавкама*. У оквиру буџетског система место система одбране – Бундесвер (*Bundeswehr*) јесте прецизно одређено. На основу члана 876 *Закона о набавкама* додељује се задатак за испуњење захтева у материјалу и услугама за администрацију федералне одбране. Уговори који обезбеђују неопходну опрему за систем одбране додељују се индустријским, трговинским и привредним цивилним овлашћеним изворима у складу са директивама и регулативама федералне владе.

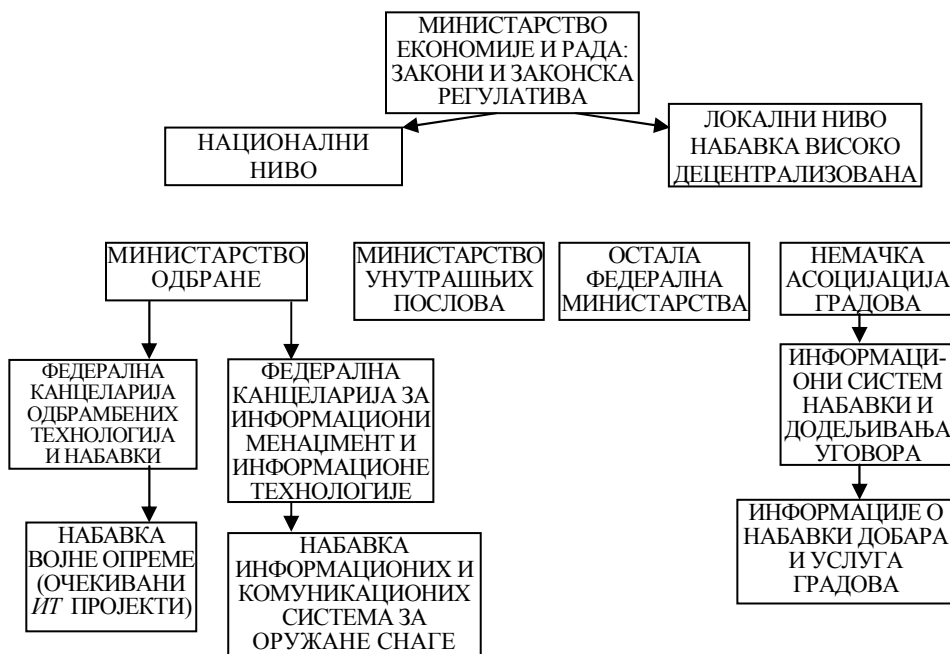
Будући да Бундесвер захтева ефикасну и модерну опрему, време набавке мора бити кратко да би се испунили захтеви оперативности система одбране. Систем јавних набавки спроводи се кроз неколико фаза које се морају представити – почевши од добијања реферата.

Фаза анализе, интегрисане радне групе разматрају и анализирају расположиве и неопходне могућности за цео Бундесвер. На основу анализе идентификују се пропусти и проблеми и решавају у пет категорија планирања: персонални, оперативни, инфраструктурни, организациони и наоружање.

Фаза упознавања (увођења), анализира се стање производа расположивих на тржишту у складу са важећим прописима и производи који су расположиви на тржишту; у тој фази производи могу да се набаве без посебне процедуре, као идентификовани за захтеве.

Фаза смањивања ризика, набавка се реализује тек након свестраног разматрања ризика и алтернатива, при чему се приоритет даје развијању нових производа, смањењу ризика и обезбеђењу демонстрације могућности производа (симулација, демонстрација прототипова и слично).

У вези с тим, уговори могу да се доделе у било којој фази процедуре.



Слика 1 – Систем набавки у Републици Немачкој

Организација за наоружање, као елемент Федералне администрације система одбране одговорна је за обезбеђење снабдевања и услуга у наоружању и одбрамбеним материјалом неопходним за мисију одбране, а у складу са економским принципима и захтевима. Та организација закључује потребне уговоре са индустријом. Функционално, она се састоји од:

1. Федералне канцеларије за одбрамбене технологије и посредовање и
2. Федералне канцеларије за информациони менаџмент и информационе технологије.

Бундесвер разликује више од 1,8 милиона ставки за набавку. У зависности од предмета набавке, присутно је:

– централизовано снабдевање које подразумева да се сви захтеви сједињују и припремају заједнички, како би се смањила појединачна цена набавке на тржишту и

– децентрализовано снабдевање које подразумева да неколико добављачких агенција може подмирити захтеве регионалног сектора Бундесвера за робом и другим видовима набавки или услуга.

Врсте доделе уговора су: отворени, рестриктивни и поступак са погађањем.

При додељивању уговора, Бундесвер као јавни купац мора да поступа у складу са регулативама за додељивање уговора и у зависности од обима захтеваних перформанси и врсте, примењује националне и међународне регулативе – процедуре. У међународним процедурама додељивања уговора понуђачи и испоручиоци морају имати спроводљиве захтеве за примену регулатива за доделу уговора, њихов једнаки третман и транспарентност у процесу њихове доделе.

Интернационална WEAG процедура (Western European Armaments Group – Западноевропска група за наоружање). То је асоцијација (група) од 19 европских земаља Европске Уније. У вези с тим, WEAG нације периодично издају различите информационе садржаје који су у вези са снабдевањем (билтен), објављују чланке о могућим будућим набавкама, позиве за тендере, додељене појединачне уговоре, додељене уговоре о конкуренцији, додатке и могућности за предуговарања. Та WEAG процедура примењује се на пољу „тешког наоружања“.

Међународна НАТО инфраструктурна процедура нуди компанијама могућност да изразе своје интересе за додељивање уговора чиме улазе на списак листе понуђача и тако добијају формални захтев за учешће. Наиме, Федерална канцеларија за контролу економије и увоза објављује позив за достављање понуде у листу *Federal Tender Gazette*.

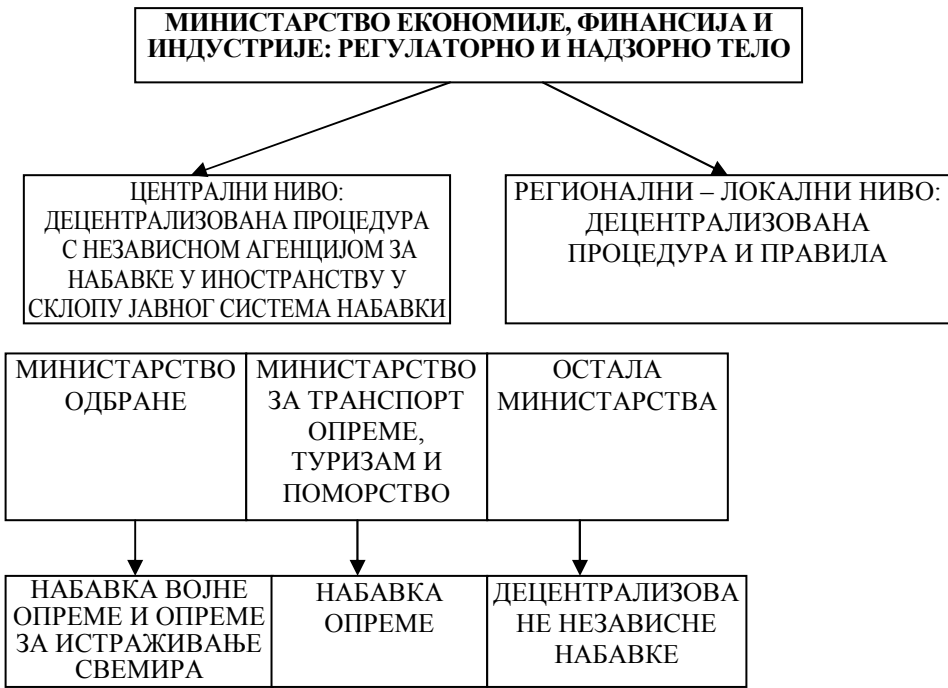
Коришћење дигиталне пословне комуникације у јавном уговарању, такође је присутно и то не значи одступање од регулатива за доделу уговора. Додела уговора електронским путем обухвата обавештење о намери уговарања, позив за понуђаче – извођаче, подношење тендерске документације, понуде и евалуацију понуде, додељивање и обраду уговора.

Набавке за потребе Бундесвера су, углавном, централизоване, врше се по важећим државним и међународним прописима, а спроводи их посебно федерално тело при администрацији федералног система одбране, строго су програмиране и максимално су скраћени рокови за спровођење поступака, који се најчешће реализују након спроведене фазе смањивања ризика.

Основне карактеристике система набавки у Републици Француској

Набавка опреме (у даљем тексту средстава) за потребе система одбране која нису наоружање и војна опрема није централизована као кад су у питању борбени системи. На нивоу Министарства одбране доноси се одлука о новчаним издвајањима за наредну годину за набавку средстава која нису наоружање и војна опрема, у складу са планираним задацима, обавезама и исказаним потребама. Одобрена новчана средства према тим ставкама троше се рационално и не смеју се прекорачити, јер то представља кривично дело.

Набавке средстава у систему одбране Републике Француске врше се на свим нивоима, који имају статус директних и индиректних буџетских корисника. То су: Министарство одбране, здружени генералштабови, генералштабови видова и јединица до нивоа бригаде, односно самосталног пука. Набавка опреме врши се на основу посебног закона о набавкама који је у складу са важећим државним прописима и којим се прецизира начин реализације те активности, обавезе купца и продавца и начин регулисања плаћања. У систему одбране Републике Француске све купопродајне активности врше се преко текућих рачуна, јер се на тај начин олакшава контрола тока новца и спречава злоупотреба (готовинско плаћање је забрањено). Расписана понуда за набавку средстава мора бити јавна с јасно прецизираним количинама, квалитетом, роковима и местом испоруке, ценама у погледу јединице и трајања „конкурса“. Одлука о избору продавца врши се комисијски, а предност се даје нижој цени и квалитетној роби. Све извршене набавке подлежу детаљној финансијској и правној контроли.



Слика 2 – Систем набавки на националном нивоу Републике Француске

Основне карактеристике система набавки у Краљевини Белгији

Генерална Дирекција за материјалне ресурсе Министарства одбране Белгије одговорна је за менаџмент свих елемената система одбране, комуникационих и информационих система, инфраструктуре и система за процену тржишних цена као предуслова потписивања уговора о набавкама, извођењу радова и пружању услуга. Дирекција има три одељења:

- одељење за цене,
- одељење за комуникационе и информационе системе и
- одељење за набавке.

Прва два одељења одговорна су за менаџмент система, односно техничко стање материјалних средстава, квалитетно одржавање, ефикасно снабдевање и контролу цена и расхода и то у сарадњи са надлежним органима у оперативним јединицама.

Треће одељење, за набавке, одговорно је за практични и административни део процене тржишта и то у блиској сарадњи с првим и другим оде-

љењем. То одељење задужено је за све правне и уговорне радње о питању припреме, закључивања и спровођења уговора. Одељење за набавке има девет одсека и сваки одсек задужен је за специфичне, практичне и административне модалитете тржишта.

Одељење обезбеђује правовремену испоруку и услуге неопходне за не-сметано извршавање мисија које се постављају пред систем одбране, с минималним средствима и према најповољнијем односу квалитета и цене.

Основне карактеристике система набавки у Републици Мађарској

Све набавке за потребе система одбране врши Агенција за снабдевање и сигурност улагања (130 лица), а подређена је административном државном секретару. Иначе, целокупна економска политика у систему одбране у надлежности је административног државног секретара. За стручне послове задужен је заменик административног државног секретара за економију одбране (има секретаријат од десет лица, а потчињени су му: главно одељење за економију одбране (30 лица) и главно одељење за развој војне опреме. Непосредно планирање покреће заменик административног државног секретара по вертикалној линији до нивоа команди батаљона. Команде Копнених и Ваздухопловних снага имају одељење, бригаде – секције, а батаљони – реферате за набавке, који су стручно у вези са административним државним секретаром.

После завршеног планирања, коначну реч даје административни државни секретар, а набавке планира и реализује Агенција за снабдевање и сигурност улагања. Све набавке реализују се строго према *Закону о јавним набавкама*. Предлоге за уговарање дају команде самосталних батаљона и бригада. Набавке према *Закону о јавним набавкама* не врше се за пет обавештајних служби (то су специјална средства) и те набавке регулисане су у *Закону о службама*. Од 2004. године све набавке врше се путем јавног уговарања, а уговори се закључују крајем текуће године за наредну годину. Испорука се врши према динамици коју захтева прималац.

Основне карактеристике система набавки у Републици Турској

Најодговорније тело за доношење одлуке о набавкама у систему одбране Турске је Извршни комитет одбрамбене индустрије. Њега чине: премијер, начелник генералштаба, министар одбране и министар унутрашњих послова. Комитет решава најважније програме набавки за потребе система одбране.

На различитим нивоима постоје различити органи за набавку и то:

1. На нивоу Министарства одбране, Управа за набавке, где се одлучује о набавкама према захтевима генералштаба и, у начелу, постоје три модалитета:

– велики захтеви се шаљу подсекретаријату за одбрамбену индустрију (у начелу захтеви се углавном односе на борбене системе и наоружање и војну опрему);

– неке захтеве Министарство одбране даје само на тендер, преко регионалних канцеларија (има их седам) и

– део захтева враћа се командама видова да сами реализују набавке.

2. На нивоу Генералштаба постоји Сектор за логистику, а у оквиру њега Управа за логистику која решава део задатака из домена снабдевања и набавки. Потребе за набавкама планирају се у оквиру генералштаба и долазе од стране видова, а генералштаб наведене захтеве упућује у Министарство одбране.

Команде видова имају у свом саставу Команду за логистику, која се бави питањима снабдевања, али и набавкама. На нивоу команди видова објављују се тендери за снабдевање у складу са делом потреба видова. На нивоу армија и корпуса постоје логистичке команде које реализују набавке за своје потребе и то су, у начелу, набавке „нижег” нивоа. На нивоу бригаде објављују се тендери за одређене робе или услуге, углавном за текућу потрошњу. Бригаде су најнижи нивои који врше било какве набавке.

Све набавке се врше на три начина:

– директном куповином,

– затвореним тендерима, који су доступни само одређеним произвођачима и компанијама и

– отвореним тендерима који се објављују у средствима јавног информисања (најмање три оглашавања, интернет и слично)

Турска има веома развијену производњу за потребе система одбране, која се налази у структурама логистике видова и она задовољава велики део потреба. То се посебно односи на одећу и обућу.

Све набавке реализују се у складу са прописима и законима. Основу чини *Закон о јавним набавкама* и *Закон о уговорима о набавци у јавном сектору*, који су ступили на снагу 1. јануара 2003. године. Сврха тих закона је да установе принципе и процедуре који се односе на закључивање и реализацију уговора о набавци у јавном сектору. Уговори се закључују као резултат тендера спроведених од органа и организација (институција обухваћених законом о јавним набавкама).

Реализација набавки за систем одбране отпочиње формирањем тендерске комисије Министарства одбране унутар сваке организације којој је дато право да врши набавку. Комисију, у начелу, чине два официра, подофицир, цивилни службеник и представник Министарства финансија. Сви сачињени уговори потчињени су процедурама регистрације које су под контролом Ми-

нистарства финансија и владиног рачунског центра. Систем набавке не дозвољава појединачној или мањој групи да преузме самоиницијативу у било којој фази набавке и неопходне мере примењују се у свим фазама набавке.

Основне карактеристике система набавки у Израелу

У Израелу за јавне набавке задужена је Дирекција за набавку и производњу при Министарству одбране. Основна правила о набавкама у израелском Министарству одбране су:

– никаква додатна објашњења у односу на она која су детаљно дата у документима тендера, која нису дата другим испоручиоцима, не треба да буду дата никоме посебно. Ако неко од испоручиоца постави додатно питање, одговор им се доставља писменим путем као и свим осталим испоручиоцима, без навођења имена ко је поставио питање.

– ако није донета одлука о изменама тендерске документације, после расписивања тендера, пре истека датума за подношење понуда за тендер, измене се достављају свим учесницима;

– после објављивања тендера забрањено је давати било какве информације испоручиоцима у вези с предметом којим се бави тендер;

– у току процеса одабирања испоручиоца, мора бити гарантован принцип једнаких могућности, тј. ако неко од испоручиоца дође до битних информација о предмету тендера о томе треба упознати и остале учеснике и

– испоручилац треба да приложи уз своју понуду образац изјаве „за преузимање обавезе у тендеру без гаранције“.

Набавка је организована тако што се ковертиране понуде стављају у кутију за тендер, која је закључана, и налази се на столу за информативну подршку. Након отварања коверата (понуда), друге понуде се не примају.¹

Одбор може деловати и прихватити понуде у случају техничких недостатака у понуди које су последица: грешака у штампању, збировима или множењу, грешака у обрачуна и слично, неприложеном сертификату или другим документима који треба да буду приложени уз понуду (када је јасно да је документ у рукама понуђача, а случајно га је заборавио да приложи, или у случају непостојања потписа на тендеру када је јасно да је случајно изостављен).

Одбор тендера, након разматрања понуда, овлашћен је да одбаци понуду, а услови одбацивања су јасно дефинисани. Интересантно је да након отварања понуда и резултата тендера одбор може накнадно да одбије нај-

¹ Постоји могућност да се разматрају коверте које стигну нпр. два сата након утврђеног времена или до времена отварања коверата од стране одбора.

јефтинију понуду ако су наступили услови код понуђача који му, да су били познати раније, не би омогућили да буде позван да поднесе понуду. Одбор може да одлучи да поништи тендер, ако се утврди да услови конкурса нису јасни или да није могуће доставити детаљну понуду.

Економски саветник Министарства одбране задужен је и одговоран за координисање и формулисање амандмана и ажурирање параметара, индексе који ће се користити у уговорима и уговорна правила. Такође, он је задужен и одговоран за координацију рада у набавкама и у вези с прописима. Економски саветник министра одбране одговоран је за саветовање и обуку радника Министарства одбране преко економских саветника одељења. Пожељна цена према Министарству одбране не сме прелазити цену која је дата другим купцима или клијентима. Ако је цена виша мора да се достави писмено образложење. Правни саветник реагује и даје смернице уколико уговорни референт сматра да треба модификовати неку од општих одредби које представљају неодвојиви услов понуде.

У погледу променљивих карактеристика поруџбине, с обзиром на различите услове који се односе на сваки уговор, развијене су и формулисане различите методе утврђивања цена, које обезбеђују флексибилност у преговарању, а што опет омогућава јединственост сваког поступка, тима и уговора. Постоје модели уговора с фиксном ценом, а постоји и пробна цена с максимумом и цена са фиксним максимумом, као и трошкови са стимулативном провизијом. Дефинисани су и трошкови с фиксном провизијом, време, материјали и надокнада трошкова с договореним општим трошковима. Уговор с фиксном ценом је најпожељнији, под условом да је договорна цена прихватљива и аргументована.

У израелском Министарству одбране регулисан је и поступак са малим поруџбинама, али у начелу било би пожељно где је то могуће, да се оне избегавају. Ако је према мишљењу агента за уговарање, количина коју тражи крајњи корисник мала, или наведена цена у одговору на захтев понуде висока због тражене мале количине, он ће заједно са крајњим корисником испитати да ли та количина може да се повећа. У случајевима где није могуће повећати количину, агент за уговарање мора да се увери да ли су примљене (за исти део) додатне поруџбине осталих чинилаца у систему одбране. У зависности од резултата утврђивања, мале набавке комбинују се с другим набавкама или се одлаже њихово извршење, у погледу последица одлагања датума испоруке.

Такође, регулисан је и поступак с хитним поруџбинама. Оне имају за циљ да спрече обуставе рада виталних делова система као резултат недостатка критичног средства. У тим поруџбинама испорука мора да буде непомредна. Хитне поруџбине могу да имају за последицу веће цене, јер не излазе из уобичајене производне линије за довољне количине. У случају веће цене, агент за набавке има право да одобри већу цену, али до 15% нормалне цене која важи за редовне испоруке.

У израелском Министарству одбране, посебно су регулисани поступци око раскида уговора у случају кашњења испорука и набавке на терет уговарача нових средстава, а поред наведеног, казне за неиспоручени део износе 20% вредности предметних средстава.

Основне карактеристике система набавки у Сједињеним Америчким Државама

Набавке за потребе система одбране у Сједињеним Америчким Државама односе се на сва средства борбене технике и друга средства која се користе за опремање, подршку и одржавање њихових војних снага. Две основне методе вршења набавки за потребе оружаних снага Сједињених Америчких Држава су²: путем јавног надметања и путем непосредне погодбе што је регулисано и *Законом о добављачима јавног снабдевања* (1975), који је постао основа за вршење и обезбеђивање свих набавки за потребе система одбране. За извршење набавки јавним надметањем очигледна је намера да се умањи дејство субјективног фактора у доношењу одлука и избору добављача и тако избегне сумња у трошење буџетских средстава. О томе говори и веома често цитирана изјава конгресмена *Bonerra* (1964): „Владини уговори морају не само да буду добри, него они морају и да остављају добар утисак, а скоро је немогуће постићи да неки уговор закључен путем непосредне погодбе остави добар утисак“. У пракси постоје три основна модалитета набавки и то: надметање, непосредна погодба са конкуренцијом и непосредна погодба без конкуренције.

Предуслови за јавно надметање веома су специфични и свако одступање скоро аутоматски захтева да се оно замени једним од два модалитета непосредне погодбе, а предуслови су следећи:

- постојање потпуне и експлицитне спецификације предмета набавке;
- спецификације морају да буду доступне свим потенцијалним понуђачима, при чему не сме да буде ограничења у погледу тајности;
- мора да постоји више од једног добављача који је способан за успешно учествовање у надметању;
- мора се обезбедити довољно времена за надметање, достављање спецификације и достављање понуда и
- избор најповољнијег добављача може се извршити само на основу цене, ако је понуђач квалификован као подобан и солидан.

У намери да се олакшају крута процедурална начела код набавки с надметањем у подручју техничког снабдевања, Министарство одбране одобрило

² Margulis, J. H.; Yoshpe, B. H.: *Industrial College of the Armed Forces*, Washington, D.C. 1984.

је и мешовити поступак који је назван „двостепено надметање“ које се спроводи у две фазе: прво, на основу понуда, односно тражене спецификације својстава средстава која се желе набавити, врши се избор оних понуда које задовољавају с техничким перформансама, не разматрајући понуђене цене (нешто што се код нас зове рестриктивни поступак – прва фаза). Друга фаза спроводи се као поступак надметања за оне понуђаче који су прошли прву фазу, где понуђачи обезбеђују тражену спецификацију у појединостима, с роком испоруке и ценом (код нас друга фаза рестриктивног поступка). На тај начин обезбеђен је минимум захтеваног стандарда средстава која се набављају, а истовремено обезбеђена је и конкурентност међу добављачима.

Карактеристичан је пример набавке готових јела где је поред америчког Министарства одбране, *The Wornick Company* развила бизнис у вези с оброцима и различитим купцима, укључујући и стране владе, невладине агенције и разне друге институције. *The Wornick Company* позната је у свету као водећа компанија и произвођач готових јела за Министарство одбране САД. Од оснивања (1979) произведено је више од три стотине милиона готових obroka (*Meal, Ready-to-Eat*).³ Комитет за супстанце и форму здружене службе обезбеђења хране састаје се једном годишње да одобри све измене. Број менија се с временом повећавао од 15 (*MRE 15*) 1995; 16 (*MRE 16*) 1996; 20 у (*MRE 17*) 1997; до 24 за *MRE 18* (1998). Наведена компанија изборила је место стратегијског добављача што није нимало лако на развијеном америчком тржишту.

За разлику од надметања, реализација набавки непосредном погодбом укључује и неформалне разговоре и погађања са циљем да се постигне споразум о цени и другим условима набавке. Циљ непосредног погађања јесте као и код надметања да се обезбеди најефикаснији пут за постизање што ефикасније и економичније набавке, а не да се спречи конкуренција. Велики значај у томе има и материјални статус набавног особља које је стимулисано (платама) да штити интересе Министарства одбране, што је довело да велики број стручњака за уговарање, инжењера, финансијских стручњака и експерата за контролу квалитета остану лојални Министарству – штитећи његове интересе и поред притисака и врбовања од стране понуђача и индустрије.

Коришћење непосредне погодбе не сматра се лакшим путем набавке, јер захтева и намеће знатно већу одговорност и знатно више техничке и пословне стручности од целог снабдевачког особља. У *Закону о вршењу набавки за потребе оружаних снага* као и према одељку 10 кодекса 2304а Сједињених Америчких Држава дато је 17 изузетака када набавке и уговори могу бити уступљени непосредном погодбом. Изузеци када је реч о непосредној погодби су у време националне приправности, јавних потреба (елементарне непогоде), у случају малих набавки које не прелазе 2.500 \$, у слу-

³ www.dupont@UGRAration.com

чају коришћења услуга образовних институција, набавке прехранбених производа, затим у случају експерименталних, развојних или истраживачких послова и тако даље.

При доношењу одлуке у погледу врсте уговора набавно особље мора да размотри следеће факторе: тип и комплексност предмета набавке, хитност набавке, степен присутности конкуренције, податке о трошковима и чврстим тржишним ценама, ранија искуства с добављачем, техничка и финансијска солвентност уговарача, адекватност система калкулације и административне трошкове обеју страна. Према врсти уговори који се закључују за набавке могу бити: уговори с обавезном фиксном ценом, уговори с фиксном ценом и клаузулом о клизању цене, уговори с обавезном фиксном ценом с клаузулом о поновном разматрању цене, уговори са стимулацијом, уговори на основу утрошка времена и материјала и уговори на основу радних часова. Различити типови уговора морају се прилагодити потребама предмета набавке, с тим да се мора обезбедити најповољнија цена и економично извршење уговора.

У набавкама за потребе система одбране Сједињених Америчких Држава, присутно је опредељење за стратегијске добављаче, чиме се умногоме олакшавају и поједностављују поступци набавки.

Закључак

На основу приказа анализе поступака набавки за потребе система одбране земаља очигледна је присутност централизације, односно систем набавки реализује се преко специјализованих институција које преко агенција или комитета за набавку у систему одбране, обављају делатност набавке, са могућношћу делегирања неких обавеза на ниже организационе нивое. Такође, чињеница је да се у поступцима набавки, осим за део средстава наоружања и војне опреме, примењују важеће одредбе Закона о набавкама земље, негде и Међународна конвенција (нпр. Немачка). Уколико се набавке врше централизовано, наведени сегмент трошења буџетских средстава који потпада под цивилну контролу лакше се може контролисати, чиме се, поред једноставније и ефикасније контроле, обезбеђује и постизање значајних уштеда у односу на децентрализовани систем набавки.

У поступцима набавки у оквиру система одбране Израела постоји и одређена, условно речено, „слобода“ наручиоца при спровођењу поступка у смислу доношења одлука које су најприхватљивије за систем одбране.

У систему одбране Белгије постоји Одељење за комуникације и информације (једно одељење од свега три одељења).

У свету све више у примени је принцип фокусиране логистике („на време и у складу са потребама“), за стратешке набавке од којих зависи свакодневни живот и рад јединица и установа система одбране (прехранбени производи, погонско гориво, енергенти и слично), морају се изналазити другачији начини за набавке, слично као у Сједињеним Америчким Државама, преко одређивања стратешких партнера–добављача. То опредељење за „стратешке добављаче“ морало би имати пуну подршку у државним оквирима, у којима би били дефинисани и сви други економски елементи (избор добављача, финансирање и слично).

Литература

1. Margulis, J. H. and Yoshpe, B. H.: *Industrial College of the Armed Forces*, Washington, D.C. 1984.
2. Раичевић, Б.: *Јавне финансије*, Економски факултет, Београд, 2005.
3. Stiglitz, J.: *Ecnomy of public sector*, превод, Економски факултет, Београд, 2004.
4. Тешановић, Б.: *Исхрана у ванредним околностима*, Круг, Београд, 2005.
5. Тешановић, Б.: *Економски аспекти развоја исхране становништва и Војске Југославије*, Пољопривредни факултет, Београд – Земун, 2002.
6. www.ftp.cordis.europa.eu
7. www.dstgb-vis.de
8. www.bmwa.bund.de
9. www.ec.europa.eu/enlargement
10. www.dupont@UGRAration.com

Датум пријема чланка: **12. 10. 2009.**

Датум прихватања чланка за објављивање: **22. 01. 2010.**