

KLJUČNI ELEMENTI REGULISANJA JAVNIH NABAVKI U OBLASTI ODBRANE U SKLADU SA DIREKTIVOM 2009/81/EZ

Srđan Petrović
Ministarstvo odbrane Republike Srbije
Božidar Forca

Bezbednost i odbrana u EU jesu područje od posebnog interesa, a njihova politika se smatra politikom iznad svih politika. U tom smislu, posebno je značajan segment javnih nabavki u domenu naoružanja i vojne opreme, što je regulisano Direktivom 2009/81/EZ. Republika Srbija nastoji da prati tekovine EU, pa i u domenu javnih nabavki, na šta ukazuje i usvajanje novog zakona u toj sferi

Ključne reči: *Direktiva 2009/81/EZ, naoružanje i vojna oprema, javne nabavke*

Uvod

Procesi demokratizacije društva i izgradnje pravne države, nakon oktobarskih promena 2000. godine, neminovno su iziskivali ekonomično i efikasno zakonsko regulisanje javne potrošnje.

Zakonima iz 2002. i 2008. godine i odgovarajućim podzakonskim aktima oblast javnih nabavki je delimično i nepotpuno regulisana, tako da je u mnogim slučajevima izbor ponuđača dobara, usluga ili radova zavisio od diskrecionih odluka naručilaca, iz čega je proizišlo neefikasno trošenje javnih sredstava i stvaranje povoljnog ambijenta za korupciju.

Nacionalni okvir za nabavke u oblasti odbrane

Nacionalni okvir za nabavke u oblasti odbrane obuhvata pravni okvir – zakone¹ i odgovarajuća podzakonska akta, subjekte koji učestvuju u javnim nabavkama, procedure javnih nabavki i mehanizme kontrole njihovog sprovođenja.

* Prof. dr Božidar Forca je general-major u penziji.

¹ Osim Zakona o javnim nabavkama, nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti delom su uređene: Zakonom o tajnosti podataka (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 104/2009); Zakonom o odbrani (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 116/2007); Zakonom o Vojsci Srbije (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 116/2007); Zakonom o policiji (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 101/2005, 63/2009 – Odluka US, 92/2011); Zakonom o Vojnobezbednosnoj i Vojnoobaveštajnoj agenciji (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 88/2009); Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 42/2002 i 111/2009).

Ukupna vrednost javnih nabavki u Srbiji 2011. godine² bila je 293.324.810.000 dinara, što je iznailo 9,14% bruto društvenog proizvoda (BDP). Ovaj podatak treba prihvatiti sa rezervom, zbog postojanja nabavki koje nisu evidentirane (nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti i brojne druge nabavke koje su neopravdano izuzete od primene zakona, kao i nabavke koje naručiocu nisu evidentirali, odnosno za koje nisu podneti izveštaji). Prema procenama, udeo javnih nabavki bio je 12 do 15% BDP-a, a ako se tome dodaju kupovina i zakup nepokretnosti, koji su takođe javni ugovori, udeo javnih nabavki u društvenom proizvodu bio je mnogo veći³.

Širenje efekata svetske ekonomske krize, koji nisu mimoišli ni Srbiju, uz brojne druge ekonomske probleme koji su posledica loše privatizacije, s jedne strane, i strateško opredeljenje države ka evrointegracijama, s druge strane, nametnuli su potrebu celovitijeg, sveobuhvatnijeg i konkretnijeg zakonskog regulisanja oblasti javnih nabavki.

U septembru 2011. godine Vlada Republike Srbije usvojila je Strategiju razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji, čiji je sastavni deo bio i Akcioni plan, koji je revidiran u decembru 2012. godine. Izrađen je nacrt nove strategije razvoja javnih nabavki, a kroz akcioni plan koji iz nje proizilazi planiraće se aktivnosti za period od 2015. do 2018. godine.

Primarni cilj novog Zakona o javnim nabavkama⁴ (u daljem tekstu: Zakon) jeste stvaranje uslova za efikasnu upotrebu javnih sredstava propisivanjem jasnih procedura za dodelu javnih ugovora, odnosno mehanizama za sprečavanje korupcije i obezbeđivanje konkurencije. Kao takav, novi Zakon, kao i Zakon o budžetskom sistemu, pripada setu antikorupcijskih zakona i čini bazu antikorupcijske delatnosti. Zakon je u znatnoj meri usklađen sa odgovarajućim direktivama Evropske unije⁵, čiji je smisao težišno usmeren na uspostavljanje jedinstvenog tržišta javnih nabavki propisivanjem minimuma jedinstvenih pravila i procedura za dodelu javnih ugovora.

Uz mnoge novine koje ga čine jedinstvenim, sveobuhvatnijim, konkretnijim i usklađenijim sa direktivama Evropske unije, u Zakon su prvi put unete i odredbe u oblasti odbrane i bez-

² Ukupna vrednost javnih nabavki 2012. godine iznosila je 303.694.000 ili 9,06 BDP, a 2013. godine 262.939.000 ili 7,27 BDP.

³ Komentar zakona o javnim nabavkama – propisi.net.

⁴ Службени гласник Републике Србије, број 124/12, који је stupio на снагу 1. априла 2013. године

⁵ Direktiva 2004/18/ES Evropskog parlamenta i Saveta o koordinaciji procedura za dodelu ugovora o javnoj nabavci dobara, usluga i radova; Direktiva 2004/17/ES Evropskog parlamenta i Saveta od 31. marta 2004. godine o koordinaciji postupka nabavki subjekata koji posluju u oblastima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga; Direktiva 2007/66/ES Evropskog parlamenta i Saveta od 11. decembra 2007. godine o procedurama revizije dodele ugovora o javnoj nabavci i Direktiva 2009/81/ES Evropskog parlamenta i Saveta od 13. jula 2009. godine o koordinaciji procedura za dodelu određenih ugovora o izvođenju radova, isporuci dobara i pružanju usluga od strane naručioca u oblasti odbrane i bezbednosti. Direktive 2004/18/EC i 2004/17/ES u 2014. godini na nivou EU zamenjene su novim direktivama koje se donose radi sledećih reformi:

1. jednostavniji – fleksibilniji postupak,
2. strateška primena,
3. poboljšani pristup,
4. regulisani postupci,
5. upravljanje – profesionalizacija nabavki.

Direktive su obavezujuće i obaveza nacionalnih zakonodavstava zemalja EU jeste da zakone o javnim nabavkama usaglase do kraja 2015. godine.

bednosti. To je posebno značajno imajući u vidu potrebu za efikasnom prevencijom koruptivne delatnosti u ovoj osetljivoj oblasti, s jedne strane, i potrebu zaštite interesa nacionalne bezbednosti, s druge strane. Jedna do značajnijih novina je i definisanje obaveze donošenja plana javnih nabavki i plana javnih nabavki na koje se zakon ne primenjuje i njegovog dostavljanja Upravi za javne nabavke i Državnoj revizorskoj komisiji do 31. januara za tekuću godinu, odnosno dostavljanja izveštaja o realizovanim nabavkama do 31. marta za prethodnu godinu.

U petom poglavlju Zakona, članovima 127 do 131, definisane su javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti, nabavke u ovoj oblasti na koje se ne primenjuje zakon, posebna pravila postupka, obaveza dobavljača da primenjuje zakon i da izveštava o sprovedenim nabavkama. Javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti su nabavke:

- 1) naoružanja i vojne opreme, uključujući i bilo koji njen sastavni deo, komponentu ili sklop;
- 2) bezbednosno osetljive opreme, uključujući i bilo koji njen sastavni deo, komponentu i sklop;
- 3) dobara, usluga ili radova direktno povezanih sa vojnom ili bezbednosno osetljivom opremom ili postrojenjima iz tačke 1) i 2);
- 4) usluga i radova isključivo u odbrambene svrhe;
- 5) bezbednosno osetljivih radova i bezbednosno osetljivih usluga.

Nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti na koje se ne primenjuje zakon jesu nabavke koje su proistekle iz ugovora u skladu sa međunarodnim sporazumima Republike Srbije zaključenim sa drugom državom ili međunarodnom organizacijom, nabavke koje su neophodne i isključivo usmerene za potrebe obaveštajnih aktivnosti, određene nabavke za potrebe vojnih i policijskih snaga razmeštenih u području operacija u inostranstvu, nabavke u okviru međunarodnih programa saradnje u oblasti istraživanja i razvoja novih proizvoda i postupci nabavke po odluci Vlade Republike Srbije čije bi otkrivanje moglo imati štetne posledice po nacionalnu bezbednost.

Posebna pravila postupanja u javnim nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti izdvajaju, kao dominantan, restriktivni i pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva za otvaranje ponuda, a izostavljaju otvoreni postupak kao mogućnost koja treba da bude najzastupljenija u javnim nabavkama. Otvoreni postupak je izostavljen zbog toga što se podrazumeva mogućnost da svako zainteresovano lice preuzme konkursnu dokumentaciju i podnese ponudu, što znatno uvećava rizike vezane za predmetne nabavke. Osnovni metod za umanjeno rizika je prethodna kontrola potencijalnih ponuđača, koja u slučaju otvorenog postupka nije moguća.

Restriktivni postupak sprovodi se u dve faze. U prvoj fazi naručilac poziva sva zainteresovana lica da podnesu prijavu, a u drugoj fazi poziva samo one podnosiocce – kandidate, koji ispunjavaju prethodno određene uslove za kvalifikaciju. Drugu fazu naručilac može sprovesti u roku od šest meseci, ali sa najmanje tri kandidata. Specifičnost nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti je u tome što naručilac može sprovesti drugu fazu i ako ima manje od tri kandidata.

Pregovarački postupak može se sprovesti ako od prvobitnog ugovora nisu prošle tri godine, ali i duže, s obzirom na rok trajanja opreme, instalacija ili sistema i eventualne tehničke probleme koje bi prouzrokovala promena dobavljača. Po istovetnom kriterijumu i okvirni sporazum, čiji predmet mogu biti radovi isključivo u odbrambene svrhe i bezbednosno osetljivi radovi, može trajati i duže od pet godina.

Pregovarački postupak ima niz negativnih efekata, od kojih su najznačajniji: ograničena konkurencija i povećan rizik od zloupotreba, pa je stoga i predviđen samo za izuzetne

slučajeve. Otuda se zastupljenost pregovaračkih postupaka u zemljama Evropske unije kreće od 5 do 7% udela u ukupnoj vrednosti javnih nabavki i predstavlja jedan od najznačajnijih pokazatelja nivoa razvoja sistema javnih nabavki i stepena usklađenosti sa standardima Evropske unije.⁶

Obaveza primene pravila javnih nabavki za dobavljače specifična je za nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti, jer ponuđači u ponudi mogu navesti podizvođače, ali ih mogu izabrati i naknadno, nakon zaključenja ugovora. Najčešće je to slučaj u projektima koji uključuju i usluge istraživanja i razvoja, kada dobavljač sam zaključuje ugovore sa podizvođačima koje je izabrao, pri čemu je dužan da primenjuje zakon.

Plan javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti naručioci dostavljaju Vladi RS na odobrenje. Vlada RS Plan javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti prosleđuje nadležnom odboru Narodne skupštine RS do 31. januara za tekuću godinu, što je velika pozitivna promena u našoj parlamentarnoj praksi.

Radi efikasnijeg trošenja budžetskih sredstava u ovoj oblasti, bitno je da nadležni odbori sukcesivno prate realizaciju planova nabavki. U aktuelnim uslovima budžetskih deficita veoma je važno navođenje prioriteta i usmeravanje imajućih sredstava u nabavke koje su njima predviđene. Pozitivno iskustvo iz prakse javnih nabavki u oblasti odbrane u Hrvatskoj jeste da je svaka poverljiva nabavka od 5 miliona evra ili veća predmet posebne rasprave nadležnog odbora.

O sprovedenim nabavkama iz oblasti odbrane i bezbednosti, uključujući i one koje su izuzete iz primene Zakona, naručilac dostavlja redovni godišnji izveštaj Vladi i nadležnom odboru Narodne skupštine Republike Srbije do 31. marta tekuće godine, za prethodnu godinu.

U Zakonu o javnim nabavkama iz 2008. godine oblast odbrane i bezbednosti nije posebno uređena, osim što je propisana odredba o izuzetku od primene zakona za nabavke koje se propisom proglašavaju poverljivim. Uredbe koje je u tom smislu donosila Vlada sadržale su pravila o sprovođenju nabavki koja su se najčešće svodila na prikupljanje ponuda i direktno ugovaranje, bez oglašavanja nabavki. Ministarstvo odbrane i Vojska Srbije vršili su nabavke u skladu sa Uredbom o sredstvima posebne namene⁷, Ministarstvo unutrašnjih poslova u skladu sa Uredbom o sredstvima za posebne namene⁸, a Bezbednosno-informativna agencija u skladu sa Uredbom o određivanju sredstava za posebne namene i svoje potrebe⁹. Takva situacija nedvosmisleno je upućivala na potrebu zakonskog regulisanja ove oblasti, uz usklađivanje sa Direktivom 2009/81/ES, što je realizovano donošenjem Zakona, ali ne i donošenjem jedinstvenog podzakonskog akta – uredbe kojom bi se precizirale procedure njegovog sprovođenja.

Nepostojanje odgovarajuće uredbe stvorilo je pravni vakuum i dovelo u pitanje mogućnost efikasnog sprovođenja Zakona.¹⁰ Pravna uprava Sekretarijata Ministarstva odbrane zauzela je stav da javne nabavke za potrebe Ministarstva odbrane i Vojske Srbije, do donošenja nove uredbe, treba realizovati u skladu sa Uredbom broj 82/08, dok Uprava za javne

⁶ Izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za 2013. godinu.

⁷ Службени гласник Републике Србије, број 82/08.

⁸ Службени гласник Републике Србије, број 29/05 и 7/10.

⁹ Службени гласник Републике Србије, број 21/09.

¹⁰ Nacionalnim programom za usklađivanje tekovina Evropske unije (2013–2016) u prioritetima za 2013. godinu, kada je reč o usklađivanju zakonodavstva, predviđeno je da Vlada Srbije reguliše (uredbom) postupak javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti do 6. aprila; Zakonom (član 176) uređeno je da se podzakonska akta, uključujući i odgovarajuću uredbu za nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti, donese tri meseca od stupanja na snagu Zakona, odnosno do 1. jula 2013. godine.

nabavke smatra da se nabavke ne mogu realizovati po ovoj uredbi, što je uslovalo da se poverljive nabavke, u toku u prva 4 meseca ove godine, praktično ne realizuju.

Posebna radna grupa MO, u saradnji sa predstavnicima Ministarstva spoljnih poslova, Ministarstva unutrašnjih poslova, Bezbednosno-informativne agencije, Kancelarije saveta za nacionalnu bezbednost i Uprave za javne nabavke, izradila je nacrt Uredbe o javnim nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti. Cilj donošenja uredbe je celovito, jedinstveno i detaljno definisanje procedura za javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti, kako je predviđeno članom 127 Zakona o javnim nabavkama. U odnosu na prethodnu Uredbu o sredstvima posebne namene, nacrt nove uredbe je koncepcijski i sadržajno drugačije uređen, uz uvažavanje odredaba Uredbe o posebnim merama zaštite tajnih podataka koje se odnose na utvrđivanje ispunjenosti organizacionih i tehničkih uslova po osnovu ugovornog odnosa i usaglašen sa Direktivom 2009/81/ES.

Istraživanje tržišta naoružanja i vojne opreme u inostranstvu, privremeni uvoz i izvoz pokretnih stvari posebne namene, spoljnotrgovinsko poslovanje koje je predmet posebnih ugovora o vojnoj i vojnotehničkoj saradnji sa vladama i ministarstvima drugih zemalja, realizacija donacija iz inostranstva, zaključivanje spoljnotrgovinskih ugovora i poslovi spoljnotrgovinskog prometa, koji se odnose na nabavke složenih sistema i pripadajućih usluga i nabavke i prodaje koje su odlukom ministra određene kao državna tajna i kao strogo poverljive nisu više u ekskluzivnoj nadležnosti javnog preduzeća osnovanog za obavljanje te delatnosti kao delatnosti od opšteg interesa.¹¹

Nacrt nove uredbe u priložima sadrži detaljan popis dobara, usluga i radova koji su predmet nabavke i detaljno objašnjava značenje tih izraza. Međutim, dominantni postupci javnih nabavki (restriktivni i pregovarački) nisu, u odnosu na Zakon, preciznije razrađeni.

Nacrt uredbe ne tretira postupak otuđenja sredstava posebne namene, pa bi taj postupak trebalo ugraditi u novu uredbu ili regulisati posebnom uredbom, s obzirom na to da je reč o višestruko bezbednosno osetljivoj problematiki.

Tokom izrade uredbe, čiji je nosilac Uprava za snabdevanje Ministarstva odbrane, stručna mišljenja davali su Uprava za javne nabavke, Sekretarijat za zakonodavstvo Narodne Skupštine Republike Srbije i nadležna ministarstva. Teškoće u usaglašavanju stavova u vezi sa sadržajem pojedinih odredaba uredbe, njihovoj usklađenosti sa Zakonom i sa Direktivom 2009/81 EK (u daljem tekstu: Direktiva) navode na ideju da bi javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti trebalo urediti posebnim zakonom, kao što je učinjeno u Republici Sloveniji.

Analiza usklađenosti nacionalnog sa evropskim zakonodavstvom

Izmenjeno bezbednosno okruženje, rast azijskih ekonomija, disbalans u trgovinskoj razmeni sa Sjedinjenim Američkim Državama, smanjenje ukupnih troškova za odbranu i drugi činioци uslovljavaju objedinjavanje i činjenje komplementarnim istraživačke, razvojne, proizvodne i tržišne kapacitete Evropske unije, te je u tom smislu donošenje jedinstvenih procedura i pravila jedan od ključnih segmenata „acquis communautaire” (zajedničkih pravnih tekovina Evropske unije) i vid odgovora tim izazovima.

¹¹ Član 12 Uredbe o sredstvima posebne namene, Службени гласник Републике Србије, број 38/2008.

Ključni elementi Direktive jesu da nacionalna bezbednost ostaje u isključivoj nadležnosti svake države članice, a da raznoliku odbrambenu tehničku i industrijsku bazu i vojne sposobnosti neophodne za sprovođenje zajedničke bezbednosne i odbrambene politike u domenu javnih nabavki treba postepeno usklađivati. Kao bitan zahtev izdvaja se bezbednost snabdevanja i bezbednost informacija, imajući u vidu da je to bezbednosno osetljiva problematika.

Nacionalnim planom Republike Srbije za usvajanje tekovina Evropske unije (2013–2016) predviđena je dinamika donošenja i usklađivanja domaćeg sa zakonodavstvom Evropske unije. Zakon je donet i stupio je na snagu u predviđenom roku. Ovim planom je predviđeno da uredba koja bi bliže uredila primenu Zakona o javnim nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti i uvažila odgovarajuće zahteve iz Direktive bude doneta do 6. aprila 2013. godine,¹² što nije realizovano. Zakonodavac nije jasnije definisao način uređenja nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti, pa tumačenje Sekretarijata za zakonodavstvo Vlade RS da van okvira Zakona o javnim nabavkama ova oblast ne može da se uređuje, može u praksi da ima nesagledive posledice sa stanovišta stepena realizacije nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti i zaštite tajnosti podataka.

Zakon o javnim nabavkama nije u suprotnosti sa Direktivom, a može se reći da je u znatnoj meri usklađen sa njom. Izvesne razlike potiču iz primarnih ciljeva njihovog donošenja. Zakon je donet u paketu takozvanih antikorupcijskih zakona, prevashodno radi ušteda u javnoj potrošnji i sprečavanja korupcije, a Direktiva reguliše opšta pravila unutrašnjeg tržišta Evropske unije. Osim toga, radi zaštite domaće privrede, Zakon nije mogao potpuno da odgovori zahtevima načela konkurentnosti na nadnacionalnom nivou. Cilj Direktive je, kao što je rečeno, postepeno uspostavljanje evropskog tržišta naoružanja i vojne opreme, što je sledeći ključni korak u jačanju evropske odbrambene tehnološke i industrijske baze i razvoju vojnih kapaciteta Evropske unije u oblasti odbrane i bezbednosti.

U fazi usklađivanja propisa kojima se uređuju nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti treba izvršiti odgovarajuće dopune i izmene Zakona i doneti odgovarajuću uredbu, a možda čak i poseban zakon u ovoj oblasti. Tako, na primer, Zakon u članu 86 predviđa prednost za ponuđače i dobra u odnosu na različite kriterijume. U odnosu na ekonomski najpovoljniju ponudu usluga, dobara ili radova, ukoliko razlika u konačnom zbiru pondera nije veća od 10, prednost ima domaći ponuđač. Prema kriterijumu najniže ponuđene cene, ukoliko cena stranog ponuđača za usluge ili radove nije veća od 15%, odnosno 20% kad su u pitanju dobra domaćeg porekla, prednost ima domaći ponuđač. Ovim članom diskriminišu se strani ponuđači, što nije u skladu sa Direktivom, ali je neophodno radi zaštite domaće privrede. Kada je reč o oblasti odbrane i bezbednosti, prevashodno se misli na domaći vojnoindustrijski kompleks, koji, uz izvesne izuzetke, nema odgovarajuće konkurentne sposobnosti.

U toku pregovara sa Evropskom unijom učešće pregovaračkog postupka bez objavljivanja i izuzeće od primene zakona, koji su predviđeni i Direktivom, biće ključni parametri čije će kretanje biti u težištu monitoringa Evropske komisije, na planu uspostavljanja jedinstvenog tržišta Evropske unije koje treba da omogući neograničenu konkurenciju za dobijanje poslova koje dodeljuje država. U tom smislu treba nastaviti trend snižavanja procenta učešća pregovaračkih postupaka bez objavljivanja ka evropskom standardu – oko 5%.

Osim pregovaračkog postupka i restriktivnog postupka, koji su u Zakonu dominantni za nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti, Direktivom je predviđen i konkurentni dijalog kao postupak koji treba sprovoditi u slučaju posebno složenih ugovora, kada je isključivi kriterijum ekonomski najpovoljnija ponuda.

¹² Zakon je stupio na snagu 1. aprila 2013. godine.

Neusklađenost termina – neprepoznavanje pojedinih termina u našem zakonodavstvu neminovno iziskuje jezičko usklađivanje i usklađivanje po značenju. U članu 56 Zakona predviđeno je da Vlada posebnom uredbom utvrdi opšti rečnik nabavke u skladu sa odgovarajućim rečnikom u Evropskoj uniji – CPV (*Common Procurement Vocabulary*).¹³

Obim i sadržaj odredaba u Zakonu, posebno u nacrtu nove uredbe, s jedne strane, i u Direktivi, s druge strane, nisu usklađeni. Deo odredaba Direktive sadržan je u Zakonu, a znatno manji deo u nacrtu uredbe. To je još jedan razlog u prilog ideji da javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti treba urediti posebnim zakonom prema modelu Direktive.

Vremenski rok za usklađivanje

Direktivom su predviđeni rokovi njene primene za članice Evropske unije. Do 21. avgusta 2011. godine države članice bile su obavezane da donesu odgovarajuće zakone i podzakonska akta koji su potrebni za usklađivanje sa Direktivom, te da o tome odmah obaveste Evropsku komisiju (u daljem tekstu: Komisija). Osim toga, države članice su bile u obavezi da tekst glavnih odredaba nacionalnog pravnog okvira u vezi sa nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti, usklađenog sa Direktivom, dostave Komisiji, koja je u roku od godinu dana bila dužna da sačini izveštaj o merama koje su preduzele države.

Do 21. avgusta 2016. godine Komisija će analizirati primenu Direktive i o tome izvestiti Evropski parlament i Savet. U prvom planu biće procena jesu li i u kojoj meri ostvareni ciljevi Direktive u odnosu na delovanje unutrašnjeg tržišta i razvoj evropskog tržišta za odbrambenu opremu i tehnološke i industrijske baze, uzimajući u obzir, pored ostalog, sposobnost malih i srednjih preduzeća. Ukoliko se ukaže potreba, Komisija će predložiti i odgovarajuće zakonodavne promene.

Do punopravnog članstva u Evropskoj uniji Srbija nije dužna da se pridržava odredaba Direktive, ali je nužno da se u toku procesa pregovaranja nacionalni pravni okvir kojim se uređuju nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti uskladi sa Direktivom.

Na bilateralnom skringingu u vezi sa poglavljem 5 – Javne nabavke, održanom u Briselu 13. maja 2014. godine, naš pregovarački tim predstavio je prethodni i aktuelni pravni okvir u javnim nabavkama za oblast odbrane i bezbednosti, obrazložio primenu Zakona u praksi i upoznao predstavnike Komisije sa planiranim aktivnostima u narednom periodu, od kojih su izdvojene sledeće:

– donošenje uredbe o javnim nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti od strane Vlade Republike Srbije;

– dalje usklađivanje ove oblasti sa odredbama Direktive Evropske unije 2009/81;

– edukacija ključnih i drugih korisnika o primeni pozitivnih propisa iz ove oblasti, Direktive 2009/81 i najboljoj praksi i iskustvima članica Evropske unije.

Predstavnici Komisije ispoljili su interesovanje za to kada će nova uredba biti doneta, što, osim pomenute praktične potrebe, potvrđuje neophodnost njenog hitnog usvajanja od Vlade Republike Srbije. Osim očiglednih problema u usklađivanju nacionalnog pravnog okvira sa evropskim u vezi sa nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti, ključni problem naše zemlje u usklađivanju ove oblasti jeste prilagođavanje vojnoindustrijskog kompleksa, odnosno stvaranje uslova da se reše brojni problemi u srpskoj vojnoj industriji, kako bi mogla da odgovori izazovima tržišne utakmice unutrašnjeg tržišta Evropske unije.

¹³ U fazi je međuresornog usaglašavanja pre slanja Vladi RS na usvajanje.

Sposobnost Srbije da odgovori izazovima konkurencije i/ili interesu da učestvuje na unutrašnjem tržištu EU

Sadašnja privreda Republike Srbije funkcioniše u uslovima još uvek nepovoljne ekonomske strukture, sa datim prirodnim i finansijskim resursima, tehnologijom i ljudima. Svi ti resursi su relativno oskudni. Deo ograničenja potiče od relativno slabe prirodne, tehnološke i finansijske osnove. Republika Srbija sa oko 7,5 miliona stanovnika i BDP od 29,88 milijardi evra u 2012. godini¹⁴ i nije zemlja značajnog tržišta ili velikih ekonomskih potencijala, posmatrano na evropskom nivou.

Međutim, sve ukazuje na to da bi uz primenu odgovarajućih strategija privrednog i drugih (ekoloških, tehnoloških, socijalnih itd.) aspekata razvoja mogla bitno da poboljša relativno lošu poziciju u odnosu na referentne zemlje u tranziciji, pogotovu u odnosu na zemlje jugoistočne Evrope. Taj napredak u narednoj fazi razvoja srpskog društva, države i privrede ne bi smeo da bude kratkog daha i nepredvidljivih posledica. U prilog navedenog ide i činjenica da u toku pregovora o priključenju Evropskoj uniji privredni okvir Srbije može znatno da se unapredi.

U prilog nam ne ide činjenice koje je izneo Međunarodni monetarni fond¹⁵ (u daljem tekstu: MMF) u svojoj polugodišnjoj bazi za 2014. godinu, u kojoj se prognozira da Srbiju očekuje rast BDP-a od 1% u 2014. godini, odnosno da će BDP biti veći za 0,9% u odnosu na poslednju pretkriznu 2008. godinu. Prema MMF-u, budućnost nam nije povoljna, jer Republiku Srbiju očekuje povećanje BDP-a kumulativno za 7,1% do 2019. godine, odnosno prognoza je da će rast biti od 1% u 2014, pa 1,5% u 2015, 2% u 2016. i 2,5% u 2017. godini, a da bi u 2018. godini stopa rasta mogla da bude 3% i još 4% u 2019. godini. Posmatrajući 189 zemalja sveta koje su obuhvaćene ovom analizom, Srbija bi se našla na 151. mestu prema kumulativnom rastu BDP-a, što je skromno za bitniji ekonomski oporavak.¹⁶

Kada se usredsredimo na očekivanja MMF-a za Srbiju, osnovni utisci o perspektivi do 2019. godine su krajnje nepovoljni i zasnivaju se na: niskoj stopi rasta BDP-a, niskoj investicionoj aktivnosti, visokoj nezaposlenosti, visokom deficitu javnih finansija i velikom rastu javnog duga.

Ulazak u Evropsku uniju¹⁷ je veoma važan za Republiku Srbiju sa stanovišta političke stabilnosti, bezbednosti i privrednog rasta. Priprema Republike Srbije za članstvo i poslovanje na tržištu Evropske unije iziskuje realizaciju sledećih reformskih zadataka:

- razvoj konkurentne tržišne privrede,
- unapređenje korporativnog upravljanja,
- osposobljavanje za ravnopravno takmičenje i
- unapređenja u oblasti slobodnog kretanja proizvoda na unutrašnjem tržištu Evropske unije.

Novi uslovi poslovanja zahtevaju prilagođavanje poslovnih subjekata u Republici Srbiji i izgradnju organizacione strukture zasnovane na novim postulatima, a krajnji cilj iz-

¹⁴ Republički zavod za statistiku – baza podataka, izvor: <http://webrzs.stat.gov.rs/>.

¹⁵ Izvor: <http://www.imf.org/>.

¹⁶ Izvor: <http://www.makroekonomija.org/>.

¹⁷ Evropska unija stvorena je Ugovorom iz Maastrichta (Treaty Establishing the European Union – TEU) koji je potpisan 1992. godine, a stupio na snagu sledeće godine. Tada je nastala današnja arhitektura Evropske unije. Izvor: <http://www.isac-fund.org> – Vodič kroz pridruživanje Srbije Evropskoj uniji.

gradnje je nova, znatno fleksibilnija i inovativnija organizacija, koja može da odgovori na narastajuće zahteve korisnika u kraćem periodu i da formira konkurentsku prednost. Osnovni cilj budućeg poslovanja je rast konkurentne sposobnosti proizvođača koja se zasniva na nižim troškovima poslovanja, prevashodno zbog niže cene radne snage na tržištu Republike Srbije, ali i zbog otvorenosti za strane investicije i prihvatanje najsavremenijih metoda i tehnika upravljanja privrednim društvima.

Glavni podsticaj ekonomskom rastu je povećana domaća potrošnja, zapošljavanje mladih i njihov ostanak u zemlji, kao i veliki infrastrukturni projekti koji bi pokrenuli privredne aktivnosti. Srbija, kao zemlja u tranziciji, suočava se sa brojnim problemima koji se u krajnjoj meri odražavaju negativno na konkurentnu sposobnost i budući položaj na tržištu Evropske unije, a njen trenutni položaj na svetskom tržištu je ekstremno nepovoljan. Rangiranje zemalja zapadnog Balkana prema konkurentnosti u 2010. godini, na osnovu izveštaja o globalnom indeksu konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma, prikazano je u tabeli.

Bitan uslov za punopravno članstvo u Evropskoj uniji, koji moraju da ispune zemlje kandidati, jeste razvoj institucija nacionalne infrastrukture kvaliteta u oblastima: standardizacije, akreditacije, metrologije, intelektualne svojine i mreže tela za ocenu usaglašenosti i ispitivanja proizvoda. Treće države koje plasiraju svoje proizvode na unutrašnje tržište Evropske unije moraju da ispune zahteve tehničkog zakonodavstva Evropske unije, dok države članice, osim toga, moraju da obezbede i odgovarajući tržišni nadzor na nacionalnom tržištu u skladu sa propisima koji se primenjuju na unutrašnjem tržištu Evropske unije.¹⁸

Prema *The Global Competitiveness Report 2013–2014*, koji izdaje Svetski ekonomski forum (SEF), Srbija je prema stepenu konkurentnosti rangirana na 101. poziciji na listi koja obuhvata 148 zemalja u svetu.

Tabela 1 – Rang prema SEF-u za zemlje iz šireg okruženja (2007–2013)

God.	Albanija	BiH	Hrvatska	Grčka	Mađarska	Makedonija	Crna Gora	Rumunija	Srbija	Slovačka	Slovenija
2007.	109	106	57	65	47	94	82	74	91	41	39
2008.	108	107	61	67	62	89	65	68	85	46	42
2009.	96	109	72	71	59	84	62	64	93	47	37
2010.	88	102	77	83	52	79	49	67	96	60	45
2011.	78	100	76	90	48	79	60	77	95	69	57
2012.	89	88	81	96	60	80	72	78	95	71	56
2013.	95	87	75	91	63	73	67	76	101	78	62

Prema ukupnoj konkurentnosti, merenoj indeksom globalne konkurentnosti (IGK) u 2013. godini, Srbija se nalazi na začelju navedene grupe zemalja. Osim Srbije, u ovoj godini, značajne padove na listi zabeležile su Albanija, Slovačka i Slovenija, dok su značajan napredak na listi ostvarile Hrvatska, Grčka, Makedonija i Crna Gora.

Osnovni pokazatelji pada konkurentnosti Srbije, posmatrano prema stubovima konkurentnosti u 2012. i 2013. godini su sledeći:

¹⁸ Леон Кос, Ратко Узуновић, „Неки принципи надзора тржишта у ЕУ”, XIV научно-стручни скуп *Систем квалитета услов за успешно пословање и конкурентност*, Крушевац 2012.

Tabela 2 – Vrednost IGK prema stubovima konkurentnosti (2012–2013)

Stubovi konkurentnosti	2012.	2013.	Promene
<i>Osnovni zahtevi:</i>			
1. Institucije	3,16	3,20	↑
2. Infrastruktura	3,78	3,51	↓
3. Makroekonomsko okruženje	3,91	3,36	↓
4. Zdravstvo i osnovno obrazovanje	5,73	5,75	↑
<i>Faktori povećanja efikasnosti:</i>			
5. Visoko obrazovanje i obuka	3,97	4,05	↑
6. Efikasnost tržišta dobara	3,57	3,64	↑
7. Efikasnost tržišta rada	4,04	3,90	↓
8. Sofisticiranost finansijskog tržišta	3,68	3,48	↓
9. Tehnološka sposobnost	4,10	3,94	↓
10. Veličina tržišta	3,64	3,68	↑
<i>Faktori inovativnosti i sofisticiranosti:</i>			
11. Sofisticiranost poslovanja	3,11	3,18	↑
12. Inovacije	2,81	2,85	↑

Prema metodologiji SEF-a, zemlje koje se nalaze u drugoj fazi razvoja, poput Srbije, trebalo bi da unapređuju efikasnost procesa proizvodnje, uz povećanje kvaliteta svojih proizvoda i usluga. Da bi se dostigao ovaj cilj, nužno je razviti tržišnu konkurenciju, ulagati u visoko obrazovanje, jačati i produbljivati finansijsko tržište i investirati u istraživanje i razvoj novih tehnologija. Ti aspekti konkurentnosti sadržani su u drugoj grupi stubova konkurentnosti – „Faktori povećanja efikasnosti”. Analizirajući tabelu 2 može se zaključiti da, na listi ocena od 1 do 7, tehnološki i dalje padamo, a ako se to uporedi sa ključnim oblastima osnovnih zahteva, da bi zaustavili opšti pad indeksa konkurentnosti, neophodno je: unaprediti infrastrukturu, smanjiti odliv „mozgova”, zadržati nizak stepen inflacije iz 2013. godine, smanjiti obim zaduživanja i rast unutrašnjeg duga, smanjiti deficit budžeta, smanjiti državnu administraciju, povećati efikasnost poslovanja i unaprediti funkcionisanje finansijskog tržišta. U celoj analizi se, kao posebno značajno, ističe da su neophodne i ključne akcije države na jačanju konkurencije i privlačenju investicija.

Iz perspektive ovog rada i analize autora, Srbiji predstoji velika i ozbiljna borba da odgovori izazovima konkurencije i prilagodi se nemilosrdnom tržištu Evropske unije ka kojoj ide.

Nesporna je potreba da se privreda Srbije izaberi za svoju poziciju i uključi u ekonomsku utakmicu na unutrašnjem tržištu Evropske unije i sveobuhvatnom svetskom tržištu. Proces priključenja Evropskoj uniji trajaće najmanje narednih pet godina, a, prema dostupnim analizama, to predstavlja minimum vremena da se privredna društva transformišu, promene svest o poslovanju, prilagode novim okolnostima poslovanja i resursno obnove.

Unutrašnje tržište Evropske unije definisano je kao prostor bez unutrašnjih granica u kojem je osigurano slobodno kretanje robe, lica, usluga i kapitala i u kojem vladaju jednaki uslovi nadmetanja za sve učesnike. Osim slobode kretanja robe, unutrašnje tržište podrazumeva i slobodu kretanja faktora proizvodnje (radnika, kapitala i usluga), što je regulisano pravilima o slobodi kretanja lica i potrošača.¹⁹

Osim sistema ukidanja prepreka unutrašnjoj trgovini i zabrana uvođenja novih, unutrašnje tržište podrazumeva i uvođenje instrumenata kontrole nad pravilnim i neometanim funkcionisanjem tržišta i slobodne konkurencije. Evropska unija to obezbeđuje pravi-

¹⁹ Izvor: http://ec.europa.eu/internal_market.

lima o zaštiti konkurencije i zabrani državne pomoći koja favorizuje domaća preduzeća, sa nadnacionalnim nadzorom Evropske komisije. Ona se stara da se dostignuti nivo integrisanja tržišta, ukidanjem pravnih i fizičkih barijera, ne naruši antikonkurentskim ponašanjem, dogovornom praksom ili zloupotrebama dominantnog položaja privrednih društava, odnosno jednostranim intervencijama država na jedinstvenom tržištu.

Na primeru odbrambene industrije Srbije može se sagledati šira slika potrebe i interesa uključena u jedinstveno evropsko tržište, ali, s druge strane, i rizici sa kojima ćemo se susresti.

Jedan od vitalnih delova srpske privrede u prethodnim godinama je odbrambena industrija Srbije (OIS) koju čini grupacija od šest privrednih društava sa većinskim državnim vlasništvom kapitala i javnim preduzećem „Jugoimport – SDPR” kao nosiocem objedinjenog nastupa našeg vojnoindustrijskog kompleksa na stranim tržištima naoružanja i vojne opreme i ujedno proizvođačem sa velikim potencijalom.

Na nivou Evropske unije formirana je Evropska odbrambena agencija (EDA) čije su aktivnosti usmerene na razvoj odbrambenih kapaciteta u oblasti upravljanja krizama, promovisanje i unapređenje evropske saradnje u oblasti naoružanja i vojne opreme, jačanje tehnološke i industrijske baze Evropske unije i stvaranje konkurentnog evropskog tržišta naoružanja i vojne opreme. Očuvanje jake tehnološke i industrijske baze predstavlja fundament za uspešnu podršku Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije. Osim toga, tehnološka i industrijska baza Evropske unije predstavlja značajan ekonomski potencijal, koji predstavlja izvor novih radnih mesta, izvoznih aranžmana, tehnoloških unapređenja, a, s druge strane, pozitivno utiče i na podršku javnosti u sprovođenju poslova odbrane i bezbednosti.

Kao i većina privrednih društava iz vremena SFRJ, i proizvođači naoružanja i vojne opreme iz nekadašnjeg sektora namenske proizvodnje nasledili su predimenzionirane kapacitete (u skladu sa potrebama tadašnje države i predviđenim obimom izvoza) i tradicionalnu organizaciju, zasnovanu na dominantnoj ulozi države u planiranju i realizaciji svih najvažnijih procesa. Potrebe Vojske Srbije za proizvodima i uslugama iz ovog sektora znatno su redukovane, a tržište naoružanja i vojne opreme je sve manje dirigovano i kontrolisano od državne administracije. Promet naoružanja i vojne opreme postaje slobodno tržište pod uticajem ekonomskih zakona ponude i tražnje, a novi zakoni Republike Srbije, kojima se uređuje spoljnotrgovinsko poslovanje, usklađeni su sa pravilima Svetske trgovinske organizacije i propisima Evropske unije radi liberalizacije u ovoj sferi poslovanja.

Proces tranzicije menja celokupnu fizionomiju proizvodnje naoružanja i vojne opreme, koja je decenijama postojala na zatvorenom, planskom i centralizovanom modelu poslovanja.²⁰ Vreme kada je država obezbeđivala privrednim društvima odbrambene industrije poseban status i prava, ugovarala poslove, obezbeđivala resurse, plasman i na-platu, odavno je završeno. U takvim okolnostima menadžment privrednih društava proizvođača naoružanja i vojne opreme sa većinskim državnim – društvenim kapitalom treba da se opredeli za restrukturiranje svojih firmi prema modelu tržišne transformacije, oslanjanjem na kvalitet usluga, tradiciju i, pre svega, kvalitetan tehnički i kadrovski potencijal. Ambicije ne treba zasnivati na velikim potrebama Vojske Srbije i treba učiniti veliki zaokret ka ulaganjima u nove tehnologije i sopstveni razvoj, marketing, optimizaciju kapaciteta, podmlađivanje, obuku i obrazovanje zaposlenih, kao i rešavanje balasta velike administracije, i okrenuti se inostranom tržištu.

²⁰ Слободан Т. Панић, „Холистички маркетинг у функцији тржишне трансформације предузећа из сектора наменске производње”, *Војно дело*, јесен 2011, стр. 334.

Da bi opstali na tržištu, potrebne su radikalne i korenite promene prvenstveno u prevazilaženju sledećih problema:²¹

- tehnološka zaostalost za svetom od 20 do 25 godina;
- tehnička opremljenost kapaciteta (uključujući i stepen automatizacije) koji je na donjoj granici srednjeg nivoa;
- otpisanost opreme od 70 do 80% i prosečna starost 23 do 28 godina;
- stepen iskorišćenosti tehničkih kapaciteta od 30 do 90%;
- zastoj u zapošljavanju novog inženjerskog kadra (sada je prosečna starost inženjera preko 45 godina);
- nedostatak kontinuiranog obrazovanja i usavršavanja zaposlenih.

Na primeru ove grupacije proizvođača može se zaključiti i koje potrebe i težnje ostali privredni subjekti Srbije treba da imaju ako žele da učestvuju na evropskom tržištu proizvođača. U osnovi, proizvođači svoju viziju treba da usmere ka:

- korporativnom načinu organizovanja;
- transformaciji u skladu sa potrebama tržišta;
- zapošljavanju svih raspoloživih kapaciteta;
- osvajanju novih tržišta;
- dostizanju traženih politika kvaliteta;
- zaštiti resursa;
- osvajanju novih tehnologija proizvodnje i
- završavanju i izgradnji novih proizvodnih kapaciteta u skladu sa tražnjom na tržištu.

Članak „Konstitucionalna ekonomija priključenja Evropskoj uniji: evronaivci i evrorealisti” ukazuje na to da treba biti vrlo oprezan u procenjivanju korisnosti određenih oblika evropskih integracija. „Ako prevlada birokratski pristup koji želi da sve unapred isprogramira i veštački ‘harmonizuje’, sprečavajući ili bitno ograničavajući konkurenciju u nizu oblasti, perspektive pretvaranja Evropske unije u moćnu svetsku silju biće očajne, jer će ekonomska produktivnost i konkurentnost biti potkopane i zacementirane u sadašnjem stanju birokratske inertnosti i nefleksibilnosti. Ukoliko prevlada pro-tržišni pristup, šanse za takmičenje sa USA će porasti, i novopridošle članice će imati više prostora da koriste svoje konkurentske prednosti, i brže napreduju.”²²

Zaključak

Ako posmatramo samo vojnoindustrijski kompleks u današnjim okolnostima, zaključak analize o sposobnosti Srbije da odgovori izazovima konkurencije i/ili interesu da učestvuje na unutrašnjem tržištu Evropske unije mogli bismo da svedemo na sledeće:

- učlanjenjem u Evropsku uniju tržište Republike Srbije u oblasti odbrambenih nabavki postaje dostupno stranim dobavljačima;
- za razliku od situacije kakva je bila do sada, pojavljuje se konkurencija našoj odbrambenoj industriji, što će se znatno odraziti na sve aspekte poslovanja;

²¹ Separat: Vojnoindustrijski kompleks u procesu priključenja Evropskoj uniji – projekat: „Bezbednosni i odbrambeni aspekti priključenja Republike Srbije Evropskoj uniji”. Nosilac projekta: Institut za strategijska istraživanja. Separat izradio: Radni tim Uprave za odbrambene tehnologije SMR MO, 2012.

²² Izvor: Katalaksija – Internet magazin za liberalnu Srbiju – www.katalaksija.com,

- u procesu pridruživanja nužno je uskladiti normativnu regulativu sa propisima Evropske unije;
- dostizanje visokih standarda industrijske bezbednosti i njihova sertifikacija u oblasti tajnih podataka preduslov je za učešće na tenderima;
- nužnost potpunog restrukturisanja proizvođača u svim sferama poslovanja;
- promena obima i asortimana proizvodnog programa;
- tehnološki zaostaci u određenim oblastima mogu se nadomestiti uspostavljanjem interakcije sa stranim kompanijama ili izdvajanjem zdravih jezgara kompanija u posebne celine i njihovim integrisanjem u zajednicu (klaster) koja bi imala zajedničko administrativno telo koje bi upravljalo njome i omogućilo zajednički dizajn i projektovanje, uz pomoć Vojnotehničkog instituta;
- poštovanje sporazuma i preporuka Evropske unije o kontroli izvoza.

Literatura

1. Komentar zakona o javnim nabavkama – propisi.net.
2. *Службени гласник Републике Србије*, број 124/12.
3. Direktiva 2004/18/ES Evropskog parlamenta Jednostavniji – fleksibilniji postupak,
4. *Службени гласник Републике Србије*, број 82/08.
5. *Службени гласник Републике Србије*, број 29/05 i 7/10.
6. *Службени гласник Републике Србије*, број 21/09.
7. *Службени гласник Републике Србије*, број 38/2008.
8. <http://webzrs.stat.gov.rs/>.
9. <http://www.imf.org/>.
10. <http://www.makroekonomija.org/>.
11. <http://www.isac-fund.org>
12. Кос, Л., Узуновић, Р.: „Неки принципи надзора тржишта у ЕУ”, XIV научно-стручни скуп *Систем квалитета услов за успешно пословање и конкурентност*, Крушевац 2012.
13. http://ec.europa.eu/internal_market.
14. Панић, Т., С.: „Холистички маркетинг у функцији тржишне трансформације предузећа из сектора наменске производње”, *Војно дело*, јесен 2011.
15. „Безбедносни и обрамбени аспекти прикључења Републике Србије Европској унији”, Научни пројекат, Институт за стратегијска истраживања, Београд, 2012.
16. www.katalaksija.com.