



УНИВЕРЗИТЕТ СИНГИДУНУМ
Департман за последипломске студије

Мастер студијски програм
ПОСЛОВНА ЕКОНОМИЈА

МАСТЕР РАД

**Јавне набавке у функцији рационалног и
транспарентног коришћења буџетских средстава
за финансирање расхода одбране Републике Србије**

Ментор:
Проф. др. Лидија Барјактаровић

Кандидат:
Дарко Несторовић
401020/2015

Београд, 2017

САДРЖАЈ

УВОД.....	4
Предмет истраживања.....	4
Циљеви истраживања.....	5
Хипотетички оквир	5
Методе истраживања.....	6
Структура рада.....	6
1. СИСТЕМ ОДБРАНЕ КАО ДЕО ЈАВНОГ СЕКТОРА	7
1.1. Појам јавног сектора	7
1.2. Улога и значај јавног сектора	8
1.3. Место и улога система одбране у јавном сектору	9
2. ЈАВНИ РАСХОДИ.....	12
2.1. Појам и врсте јавних добара	12
2.2. Појам и карактеристике јавних расхода	13
2.3. Начела јавних расхода	14
2.4. Врсте и класификација јавних расхода	15
2.4.1. Редовни и ванредни расходи	16
2.4.2. Расходи према објекту трошења	16
2.4.3. Расходи према субјекту трошења.....	16
2.4.4. Производни и трансферни расходи	16
2.4.5. Расходи у новцу и у натури	17
2.4.6. Продуктивни и непродуктивни расходи	17
2.4.7. Одгодиви и неодгодиви расходи	17
2.5. Структура јавних расхода	18
3. ФИНАНСИРАЊЕ РАСХОДА СИСТЕМА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	20
3.1. Одбрана као јавно добро.....	20
3.2. Важност финансирања одбране	20
3.3. Специфичност финансирања система одбране Републике Србије	22
3.4. Правни основ финансирања одбране Републике Србије	22
3.5. Буџет као инструмент финансирања расхода одбране Републике Србије	23
3.5.1. Појам буџета и његове функције.....	23
3.5.2. Буџет Републике Србије	24
3.5.3. Приходи и расходи буџета Републике Србије	25
3.5.4. Структура буџета Републике Србије	27
3.6. Извори финансирања расхода одбране.....	33
3.7. Категорије расхода система одбране	34
3.8. Израда финансијског плана система одбране као део процеса израде буџета	35
3.9. Извршење финансијског плана система одбране као део процеса извршења буџета	37

3.9. Опсег и структура средстава за финансирање одбране Републике Србије	39
4. ЈАВНЕ НАБАВКЕ	42
4.1. Дефиниција јавне набавке	42
4.2. Правни оквир система јавних набавки у Републици Србији	42
4.3. Институционални оквир система јавних набавки у Републици Србији ..	44
4.4. Начела јавних набавки	47
4.4.1. Начело ефикасности и економичности	48
4.4.2. Начело обезбеђивања конкуренције	48
4.4.3. Начело транспарентности поступка јавне набавке	49
4.4.4. Начело једнакости понуђача	49
4.4.5. Начело заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности	49
4.5. Основни облици поступака јавних набавки	50
4.5.1. Отворени поступак	50
4.5.2. Рестриктивни поступак	52
4.5.3. Квалификациони поступак	53
4.5.4. Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда	54
4.5.5. Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда	55
4.5.6. Конкурентни дијалог	56
4.5.7. Конкурс за дизајн	57
4.5.8. Поступак јавне набавке мале вредности	58
4.6. Посебни облици поступка јавних набавки	58
4.6.1. Оквирни споразум	59
4.6.2. Систем динамичне набавке	60
4.7. Значај јавних набавки у друштву	61
4.8. Сврсисходност јавних набавки	63
5. ЈАВНЕ НАБАВКЕ У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ	66
5.1. Набавке добара, услуга и радова у систему одбране	66
5.2. Правни и институционални оквир система јавних набавки у систему одбране	67
5.3. Организација система јавних набавки у систему одбране	69
5.4. Планирање јавних набавки у систему одбране	73
5.5. Спровођење поступка јавних набавки у систему одбране	76
5.5.1. Израда и достављање захтева за покретање поступка јавне набавке	76
5.5.2. Покретање поступка јавне набавке	77
5.5.3. Образовање комисије за јавну набавку	77
5.5.4. Израда конкурсне документације и објављивање огласа о јавној набавци	77
5.5.5. Прикупљање и отварање понуда	78
5.5.6. Избор најповољнијег понуђача у поступку јавне набавке	78

5.5.7. Доношење одлуке у поступку јавне набавке	79
5.5.8. Израда и закључење уговора о јавној набавци	79
5.6. Јавне набавке у области одбране и безбедности у систему одбране .	80
5.7. Опсег и структура средстава утрошених у јавним набавкама за систем одбране	84
5.8. Транспарентност у јавним набавкама за систем одбране	87
5.9. Уштеде у јавним набавкама за систем одбране	91
ЗАКЉУЧАК	94
ЛИТЕРАТУРА	97

Предмет истраживања

Сведоци смо напора који се на националном нивоу улажу за поправљањем стања у јавним финансијама Републике Србије (у даљем тексту: РС), а које је, према мишљењу стручне јавности највећим делом нарушено ефектима глобалне економске кризе и неадекватним вођењем економске политике у претходном периоду. У том циљу све су гласнији захтеви и учесталије мере надлежних државних органа усмерених на смањење јавних расхода и њихово довођење у прихватљиви однос са величином Бруто друштвеним производом (у даљем тексту: БДП). У тим мерама између осталог актуелизују се мере штедње и захтеви за максималном рационализацијом у располагању јавним средствима, што је у складу са једним од основних принципа јавних расхода у економској теорији (принцип штедње јавних расхода).

У смислу Закона о буџетском систему РС (2009), Министарство одбране је директни корисник буџетских средстава. Средства која држава издваја за финансирање расхода Министарства одбране и Војске Србије (у даљем тексту: МО и ВС) као носиоца система одбране РС представљају део јавних расхода РС и на годишњем нивоу учествују са преко 5% у њиховом укупном износу, односно са преко 1,4% у вредности БДП. На нивоу МО и ВС годинама уназад се улажу велики напори да се потребе за достизањем пројектованог нивоа спремности за успешно обављање друштвене улоге - одбране земље ускладе са материјалним могућностима, што представља врло тежак задатак имајући у виду вишегодишње рестриктивно финансирање МО и ВС. Један од принципа демократске и цивилне контроле војске је транспарентност, која подразумева и транспарентну контролу трошкова војске.

Јавне набавке представљају значајну расходну категорију на националном нивоу, јер заузимају близу трећине јавне потрошње у РС, а њихова основна сврха је управо увођење економичности и ефикасности у јавној потрошњи приликом набавки на тржишту за потребе јавног сектора и смањење коруптивних појава у том процесу.

У смислу Закона о јавним набавкама (2012), МО се сматра наручиоцем и у обавези је да примењује његове одредбе, када за своје потребе и потребе ВС набавља на тржишту. Јавне набавке су, са једне стране, кључни инструмент којим МО и ВС, као део јавног сектора, прибављају добра, услуге и радове на тржишту, а са друге стране, један од инструмената рационалног, наменског и транспарентног трошења буџетских средстава опредељених за систем одбране. Ако се има у виду да се из буџета РС издваја значајан део средстава за финансирање система одбране и да се добар део тих средстава управо реализује путем јавних набавки које спроводи МО и ВС, неоспоран је утицај јавних набавки на рационално и економично пословање у систему одбране, а самим тим и на рационалност јавних расхода уопште.

Полазећи од наслова теме мастер рада: „Јавне набавке у функцији рационалног и транспарентног коришћења буџетских средстава за финансирање расхода система одбране“, предмет истраживања биће јавне набавке и њихова веза са јавним расходима у систему одбране и утицај на економичност пословања у систему одбране.

Да би се разумео утицај ефеката јавних набавки на коришћење јавних средстава, односно на јавне расходе који настају у систему одбране, неопходно је објаснити појам и основне карактеристике јавног сектора, јавних расхода и јавних набавки.

Циљеви истраживања

Научни циљ овог истраживања јесте научна дескрипција јавних расхода и јавних набавки, упознавање са њиховом корелацијом на нивоу РС и у систему одбране, као и са утицајем јавних набавки на коришћење буџетских средстава у систему одбране. Резултати овог истраживања могу бити и полазна основа за будућа, комплекснија истраживања.

Друштвени циљ истраживања усмерен је ка унапређењу система јавних набавки у систему одбране и њиховој правилној примени у циљу стварања уштеда приликом коришћења буџетских средстава, јер се у условима ограничених средстава у буџету пред систем одбране константно постављају захтеви за максималном рационализацијом приликом њихове реализације.

Друштвени циљ истраживања добија на значају посебно због тога што су рестриктивно опредељена средства у Закону о буџету за финансирање одбране РС годинама уназад, главни разлог одступања у развоју способности система и одбране од планираног и потребног нивоа.

Хипотетички оквир

Генерална хипотеза:

У оквиру овог рада, полази се од следеће генералне хипотезе :

- Ефикасно спровођење јавних набавки приликом прибављања добара, услуга и радова за потребе система одбране омогућава висок ниво рационализације и транспарентности у располагању средствима, која се издвајају из буџета за потребе одбране.

Појединачне хипотезе:

Генерална хипотеза се операционализује преко и уз помоћ следећих посебних хипотеза и то:

- Значајан део буџетских средстава које држава издваја за финансирање система одбране се реализује путем јавних набавки добара, услуга и радова на тржишту;
- Транспарентност у јавним набавкама, које се спроводе у систему одбране, поред доприноса рационалности у расходима одбране у значајној мери доприноси и транспарентности трошења буџетских средстава опредељених за финансирање одбране;
- Јавне набавке доприносе повећању рационалности коришћења средстава опредељених за систем одбране и отварају простор за стварање уштеда.

Методе истраживања

Основне методе сазнања и мишљења

У оквиру овог рада користићемо основне аналитичке методе и то: метод анализе, апстракције и дедукције, као и основне синтетичке методе попут синтезе, конкретизације и генерализације.

Опште-научне методе истраживања

Од општих научних метода користићемо хипотетичко-дедуктивну методу, као и статистичку и компаративну методу.

Методе за прикупљање података

Најважнија метода за прикупљање података, коју ћемо користити у нашем истраживању је метода анализе садржаја докумената. Анализа ће бити вршена на основу резултата ранијих истраживања научне и стручне јавности и адекватне литературе, као и на основу изворних података, односно изворних прописа и аката.

Могућа ограничења приликом израде овог рада су следећа:

- под појмом „систем одбране” у ужем смислу подразумеваћемо МО и ВС,
- анализираћемо податке о реализованим јавним набавкама у МО и ВС на основу кварталних извештаја МО и ВС, а који не садрже податке о јавним набавкама у области одбране и безбедности, јер ти подаци нису јавно доступни у смислу Закона о тајности података,
- анализа података ће обухватати временски период од 2014. до 2015. године.

Структура рада

У првом делу рада биће дефинисан појам и значај јавног сектора и место и улога МО и ВС у јавном сектору РС.

У другом делу биће обрађени јавни расходи у теоријском смислу, њихове поделе, структура и значај.

У трећем делу биће описане специфичности финансирања расхода одбране РС уз анализу опсега и структуре средстава за њихово финансирање.

У четвртм делу биће обрађен појам, врсте поступака и значај јавних набавки, са посебним освртом на појам и значај сврсисходности јавних набавки.

У петом делу биће обрађена организација система јавних набавки у МО и ВС и утицај јавних набавки на рационалност и транспарентност приликом реализације буџетских средстава опредељених за одбрану. У том циљу биће анализирана величина и структура издатака за потребе одбране, структура јавних набавки и величина издатака за њихово спровођење у систему одбране и на нивоу РС, њихово учешће у јавним расходима, расходима одбране и БДП и сл.

1. СИСТЕМ ОДБРАНЕ КАО ДЕО ЈАВНОГ СЕКТОРА

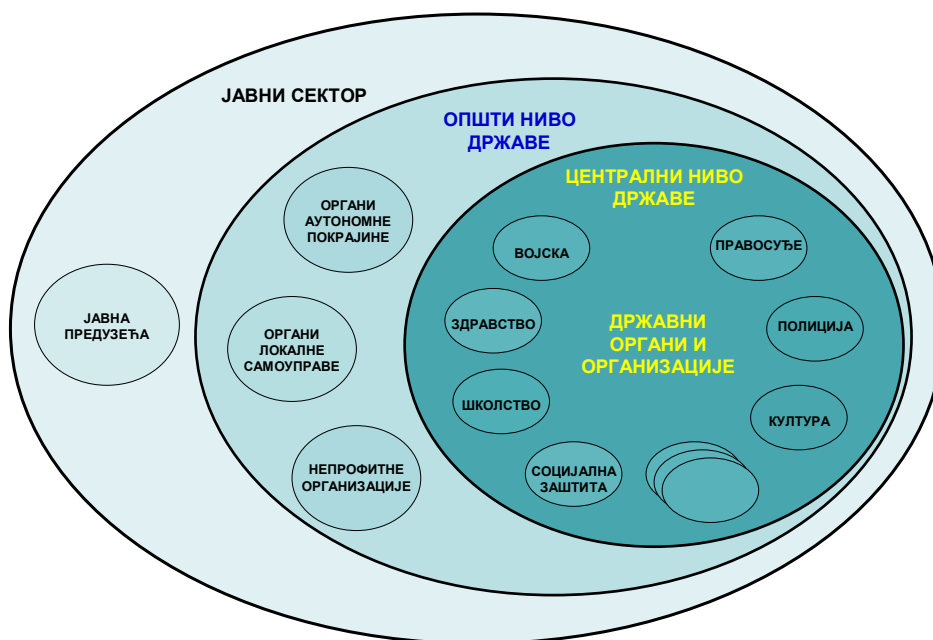
У овом делу рада биће дефинисан појам јавног сектора, његова улога и значај и место и улога МО и ВС у јавном сектору РС.

1.1. Појам јавног сектора

Не постоји јединствена дефиниција појма „јавни сектор”, јер је то врло широк појам, за који у стручној литератури постоји велики број тумачења. Заједнички именитељ свих дефиниција јавног сектора је „држава”, што указује на то да јавни сектор у суштини чини држава са својим организационим деловима, који располажу јавним средствима и имовином.

У Закону о буџетском систему (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015) - у даљем тексту: ЗБС, јавни сектор се дефинише као део националне привреде у који улази општи ниво државе и јавна предузећа, односно нефинансијска предузећа која контролише држава и која се баве делатностима од општег интереса (нпр. предузећа која пружају комуналне услуге, услуге јавног превоза, поштанске услуге, услуге електричне енергије, нафтна индустрија и др.).

Раичевић разликује општи државни сектор, који чине сви државни органи на различитим нивоима организације (национални, регионални и локални), затим фондови социјалног осигурања и друге институције које не послују по тржишном и профитном принципу и јавно корпоративни сектор, у који улазе они привредни субјекти који су финансирани од стране државе и под њеном су контролом, а продукти њихове делатности су намењени тржишту. (Раичевић Б., 2014)



Слика бр. 1 - Приказ структуре јавног сектора
(Извор: Министарство финансија РС, 2015а)

У састав јавног сектора улазе све институције у власништву државе и под контролом државе, односно државни органи, државна управа, судство, војска, полиција и др., јединице локалне самоуправе, као и сва јавна предузећа.

Уколико се као критеријум користи тржиште и профит, онда се јавни сектор може поделити на непрофитни део који чини општи ниво државе и профитни (привредни) део који чине јавна предузећа.

1.2. Улога и значај јавног сектора

Приватни сектор је део националне привреде, састављен од приватних предузећа, која се баве производњом добра и пружањем услуга намењених тржишту са основним циљем власника тих предузећа да постигну што већи профит.

За разлику од приватног сектора, основна функција јавног сектора је обављање активности којима се обезбеђују јавна добра и пружају јавне услуге са циљем подмирења јавних потреба и задовољења општег друштвеног интереса. Имајући у виду да те активности подразумевају одржавање правног поретка, производњу јавних добара, обезбеђење образовање, пружање здравствене и социјалне заштите, субвенционисање појединих привредних грана, изградњу саобраћајне инфраструктуре, улагање у научно истраживање, очување спољне безбедности земље и слично, може се рећи да јавни сектор представља темељ сваког друштва и да од његове стабилности и ефикасности зависи економски културни и сваки други развој земље и степен друштвеног благостања. (Дробњак Ј, 2015) Он представља основни фактор реализације економских функција државе.

Поред основних функција које обавља, значај јавног сектора у једној држави посматра се и из угла јавне потрошње, јер се значајан проценат БДП прерасподељује остваривањем јавних прихода и њиховим трошењем од стране јавног сектора за обављање својих функција. Тај проценат се разликује међу државама у свету и углавном зависи од њиховог друштвено-економског уређења. Према подацима Статистичког уреда ЕУ (*EUROSTAT*) за 2014. годину јавна потрошња у земљама Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) креће се од 34% БДП у Летонији до 58,1% БДП у Финској, односно просечно на нивоу ЕУ 48,2% БДП. (*EUROSTAT*, 2016)

То што профит није основни циљ делатности јавног сектора не значи да у његовом пословању не треба примењивати основне економске принципе. „Ефикасност јавног сектора и економија јавног сектора су темељи демократског управљања државом као што је то профит у приватном (тржишном) сектору привреде” (Горчић Ј., 2013) Колико је јавни сектор ефикасан и колико су квалитетни људски и материјални ресурси који га чине, толико ће бити висок степен развоја друштва и свих његових сегмената.

Значај јавног сектора може се наћи и у његовом учешћу на тржишту као значајног купца добара, услуга и радова (јавне набавке), чиме испољава утицај на привредне активности у земљи. Према подацима ЕУ, јавни сектор на нивоу ЕУ је у 2015. године у јавним набавкама потрошио преко 14% БДП ЕУ (*European Commission*, 2015), док је на нивоу РС тај проценат нешто нижи (8,8% БДП) (Управа за јавне набавке, 2016)

Поред наведеног, о значају јавног сектора у друштву говори и чињеница да јавни сектор упошљава значајни део радне снаге на националном нивоу. Према статистичким подацима Организације за економску сарадњу и развој (*OECD*), јавни сектор је у 2013. години на нивоу 33 земље чланице *OECD* просечно упошљавао 21,3% укупног броја запослених. (<http://www.oecd-ilibrary.org>)

1.3. Место и улога система одбране у јавном сектору

Појам система одбране дефинисан је Стратегијом одбране РС (Влада Републике Србије, 2009) и Законом о одбрани РС (2007, 2009 и 2015) као део система националне безбедности који представља јединствени облик организовања свих субјеката одбране (грађани, државни органи, привредна друштва, друга правна лица, предузетници и Војска) са основним циљем да се заштите одбрамбени интереси РС.

Функција одбране државе реализује се кроз војну и цивилну одбрану, а МО и ВС су управо носиоци војне одбране и представљају централне институције односно окосницу система одбране РС. Уз сарадњу са осталим елементима система националне одбране (снаге МУП, безбедносно-обавештајни систем, привремено формиран органи и координациона тела за поједине кризе) надлежани су за функцију одбране и то првенствено за заштиту спољашње безбедности државе. (МО РС, 2016)

Имајући у виду претходне начине дефинисања појма јавни сектор, може се рећи да МО и ВС, као најзначајнији део система одбране РС, спадају у општи државни сектор, односно непрофитни део јавног сектора, који упошљава око 6,4% укупног броја запослених у јавном сектору и чија је основна делатност везана за заштиту одбрамбених интереса РС, односно за обављање функције националне одбране као једне од најбитнијих функција сваке државе. То је осетљивији део јавног сектора, од којег зависи стабилност и безбедност друштва и државе.

Министарство одбране је орган државне управе, формиран на основу Закона о министарствима (2014, 2015), у чијој надлежности је планирање и извршавање послова одбране земље на стратегијском и оперативном нивоу.

У унутрашњој организацији МО основну унутрашњу јединицу представља сектор, а посебне унутрашње јединице су Секретаријат МО, Кабинет министра одбране и Генералштаб ВС (Слика бр. 2).

Органи у саставу МО, према Закону о министарствима, су Инспекторат одбране, Војно-безбедносна агенција (ВБА) и Војно-обавештајна агенција (ВОА).

- пружање помоћи у случају природних непогода и катастрофа већих размера, у којима су угрожени људски животи, животна средина и материјална добра.

Према важећој унутрашњој организацији, ВС састоји се од Генералштаба са Гардом и оперативних састава (Копнена војска, Ваздухопловство и противваздухопловна одбрана и Команда за обуку). Основна унутрашња јединица Генералштаба је Управа, док се оперативни састави састоје од Команди, јединица и установа. (Слика бр. 3).

У наредним поглављима овог рада, под појмом „систем одбране” подразумеваћемо МО и ВС.

2. ЈАВНИ РАСХОДИ

У овом делу рада биће обрађен теоријски приступ јавним расходима. Дефинисаћемо појам и врсте јавних добара и јавних расхода, објаснити начела јавних расхода, њихову класификацију и структуру.

2.1. Појам и врсте јавних добара

Јавне потребе се могу дефинисати као потребе које становништво једне државе не може самостално да задовољи сопственим (личним) средствима на тржишту, већ је неопходно да држава организује и обезбеди задовољење таквих потреба на најприхватљивији начин. Јавне потребе задовољавају се јавним добрима и услугама и карактерише их то што су оне заједничке за све грађане и што такве потребе једино држава може да обезбеди на прави начин и у потребном обиму.

Јавна добра, која јавни сектор као део државе обезбеђује, могу се поделити на (Раичевић Б., 2008):

- Чиста јавна добра – добра која слободно тржиште не може да обезбеди у потребној мери и на прави начин (унутрашња безбедност - полиција, спољашња безбедност - војска, заштита животне средине и слично). За разлику од приватних добара, то су добра која, могу да користе сви грађани без накнаде, подједнако и неограничено, не умањујући њихову вредност за остале и добра чије коришћење се не може ограничити на део становништва.
- Нечиста јавна добра – добра која тржиште може да пружи грађанима, али то не би било у складу са општим интересом државе, јер не би било пожељно да појединци остану без могућности коришћења таквих добара (образовање, здравствено осигурање, путеви и слично). Трошкови ограничавања коришћења таквих добара били би високи за државу, у сваком смислу.
- Мешовита јавна добра – добра која истовремено имају карактеристике и јавних и приватних добара, односно добра која могу да користе сви становници подједнако и неограничено, али се у одређеним случајевима може ограничити њихово коришћење на само део становништва (пример: магистрални пут и аутопут).
- Мериторна јавна добра – јавна добра, за која држава приморава грађане да их користе јер је то у њиховом интересу. Типичан пример је основно образовање које је по закону обавезно за сваког појединца у држави.

Са становишта нивоа на којем се обезбеђују, јавна добра се могу поделити на (Раичевић Б., 2008):

- Глобална јавна добра - (државне границе једне земље нису препрека да становници друге земље, или више њих, буду корисници тог добра – атмосфера, биодиверзитет, тропске шуме),
- Национална јавна добра - (национална одбрана, национални паркови), и
- Локална јавна добра - (јавна расвета, тргови).

2.2. Појам и карактеристике јавних расхода

Са настанком државе као друштвене организације долази до појаве јавних потреба. Становништво, као један од основних елемената државе поред територије и власти према опште прихваћеној теорији, у оним најранијим фазама постојања државе имало је своје интересе и потребе, чије задовољење је очекивало управо од државе у којој живи и чије је норме понашања прихватило. Те првобитне потребе односиле су се углавном на основне потребе сваког појединца као што су лична сигурност, заштита и сигурност његове личне имовине, заштита од угрожавања безбедности од стране других држава и народа и слично, због чега је дошло до потребе да држава обавља одређене функције у друштву, те су тако настале првобитне (класичне) функције државе и оне се углавном везују за безбедносну, законодавну и судску заштиту својих грађана.

Са историјским развојем државе и развојем људске свести долази и до развоја и повећања потреба становништва за бољим квалитетом живота, те самим тим долази и до проширења делокруга државних функција у друштву у сфере здравства, социјалне заштите, образовања, културе, као и до појаве економских функција државе, као последице интервенције државе у привреди.

Посматрано из угла јавних потреба које савремена држава треба да обезбеди и дистрибуира, могу се идентификовати следеће функције државе (Ловре И., 2015):

- Опште функције у области политичког и економског система.
- Функције за обезбеђење међународне (спољашње) безбедности земље (војска),
- Функције за обезбеђење унутрашње безбедности грађана (полиција, правосуђе),
- Функције у области социјалне сигурности грађана,
- Функције у области науке, образовања, културе и других друштвених делатности,
- Функције у области економије и привреде,
- Ванредне функције државе у случајевима ванредних околности (елементарне непогоде, техничке и технолошке несреће и др).

Да би савремена држава могла успешно да задовољава јавне потребе и оправда очекивања својих грађана, неопходно је да обавља бројне функције на основу устава, закона и других прописа што изискује трошење одређених финансијских средстава и за шта би држава требало да има одређене приходе. Такви приходи које држава остварује, а који служе за покриће јавних расхода насталих обављања државних функција представљају јавне приходе, а таква финансијска активност која има за циљ остваривање јавних прихода и њихову расподелу и трошење за покриће јавних расхода назива се јавне финансије. (Министарство финансија РС, 2015)

Суштина свих покушаја да се у савременој екомској теорији на потпуни начин дефинишу јавни расходи заснива се на чињеници да су то расходи који настају приликом финансирања односно задовољавања јавних потреба путем новца. Дакле, кључни елементи сваке дефиниције јавних расхода су њихова намена - задовољење јавних потреба и начин на који су изражени – новчани издаци.

Раичевић и Радичић истичу да јавне расходе њихова намена јасно разграничава од расхода приватних лица, који настају издацима појединаца за задовољење личних потреба, а њихово новчано изражавање повезано је са опште прихваћеним ставом да би неновчани начин реализације јавних расхода (у натури, радом и др.) проузроковао појаву одређених облика корупције код оних који врше функције у јавним органима као и избегавање остваривања јавних прихода. (Раичевић Б. и Радичић М., 2008)

Потребно је рећи, да у прошлости нису подједнако третирани јавни приходи и јавни расходи, како у економској теорији, тако и у пракси. У владајућем либерализму, Осим Адама Смита, до почетка XX века теоретичари из области економије нису посвећивали довољну пажњу јавним расходима, не сматрајући их делом јавних финансија, већ су своје изучавање базирали искључиво на јавним приходима. До мање промене погледа на јавне расходе дошло је почетком XX века. У то време истицан је њихов административни и политички карактер, а мањим делом економски, те су се углавном формално проучавали у оквиру јавних финансија. Дакле, и даље је било присутно опште схватање јавних расхода као потрошње добара, а функције државе као административне, а никако социјалне или економске.

У савременој теорији, развијен је став о подједнаком третману јавних прихода и расхода, као подједнако битним деловима јавних финансија. Такође, даје се на значају њиховог деловања и изван јавних финансија. Савремена држава, поред класичних административних функција обавља и друге функције, а посебно економске функције. „Јавни расходи данас представљају ефикасан инструмент укупне економске и социјалне политике савремене државе. Јавни расходи се више не третирају као искључиви акт потрошње, већ као економично управљање богатством – друштвеним производом.” (Раичевић Б., 2005)

2.3. Начела јавних расхода

За покривање јавних расхода сваке државе користе се значајна средства на нивоу државе, те се са економске стране намеће потреба за рационализацијом таквих трошкова. Са тог становишта, врло је битно да се средства за покриће јавних расхода реализују по неком дефинисаном принципу, који ће омогућити најрационалнију и најцелисходнију употребу таквих средстава. Управо због тога су у литератури дефинисана начела јавних расхода, којих се треба придржавати и који су примењиви у различитим државама и привредним системима.

Основна начела јавних расхода су (Стакић Б., 2003):

- Усклађивање кретања расхода са кретањем националног дохотка или друштвеног производа,
- Пропорцијално задовољавање друштвених потреба,
- Друштвени интерес у стварању јавних расхода,
- Начело уравнотежења јавних расхода и јавних прихода,
- Начело штедње јавних расхода и
- Начело одржавања структуре јавних расхода.

Усклађивање кретања расхода са кретањем националног дохотка или друштвеног производа - ово начело подразумева да се јавни расходи могу повећавати онда када долази до повећања националног дохотка. Представља једно од основних начела савремених привреда у свету. Повећање јавних

расхода преко јавних прихода, може се толерисати само на краћи рок, док је у супротном представља претњу по стабилност јавних финансија државе и привреде у целини. Ово начело се у литератури може пронаћи и под називом начело извора средстава.

Пропорцијално задовољавање друштвених потреба - ово начело захтева да се све јавне потребе равномерно финансирају у складу са могућностима државе. То значи да у случају ограничених средстава за обезбеђење јавних потреба у потребној мери, не би требало да дође до фаворизовања једне врсте потреба на уштрб неке друге врсте, већ да се у том случају равномерно умањује финансирање свих јавних потреба.

Друштвени интерес у стварању јавних расхода - ово начело захтева да јавни расходи служе задовољењу општих (јавних) потреба, а не приватних потреба, односно да њихови ефекти делују у општем интересу друштва, а не у интересу појединаца. Дакле, у овом начелу акценат је дат на општи интерес друштва у целини.

Начело уравнотежења јавних расхода и јавних прихода - захтева да висина јавних прихода одређује висину јавних расхода, односно се јавних расходи финансирају искључиво из друштвеног производа, а не задуживањем или из имовине. У литератури се може пронаћи и под називом начело умерености.

Начело штедње јавних расхода - захтева да се приликом употребе средстава за јавне расходе предузимају мере за остваривање максималног резултата са што мање улагања. Дакле, није реч о класичној штедњи и смањењу средстава за јавне расходе, јер би то имало штетне последице по извршавање одређених функција државе и функционисање привреде, већ о коришћењу најповољније варијанте приликом трошења средстава. Важност овог начела је јако битна у времену повећане јавне потрошње и ограничених ресурса.

Начело одржавања структуре јавних расхода - захтева да се структура, односно начин на који су распоређена средства за одређене облике јавних расхода, као што су лични и материјални, производни и трансферни, војни расходи и други, користи као начин за интервенцију у привреди. Дакле за разлику од ранијег настојања да се искључиво приходима остварује остварује утицај на привредна кретања, данас се тежишно настоји утицати оптималном структуром јавних расхода.

2.4. Врсте и класификација јавних расхода

Потреба за класификацијом јавних расхода повезана је са потребом њиховог проучавања, која је опет условљена све већим значајем јавних расхода за економску и социјалну сферу савремене државе. Отуда се у савременој економској теорији појавио велики број подела јавних расхода у зависности од критеријума који се користи. Од многобројних, најчешће су следеће класификације јавних расхода (Раичевић Б., 2005):

- редовни и ванредни,
- према објекту трошења,
- према субјекту трошења,
- производни и трансферни,
- у новцу и у натури,
- продуктивни и непродуктивни и

- одгодиви и неодгодиви.

2.4.1. Редовни и ванредни расходи

Ова подела јавних расхода спада у најстарије, а као основни критеријум користи време, односно колико се редовно појављују. Са тим у вези, идентификоване су одређене појединости редовних и ванредних расхода, које су основа за њихово разликовање. Редовни расходи су унапред предвидиви, њихов ниво је реалативно стабилан и редовно се јављају у буџету, што је можда и пресудно за разликовање од ванредних. Они настају као последица вршења редовних задатака у држави.

Са друге стране, ванредни расходи се не могу предвидети јер се појављују повремено и то у случајевима непредвидивих узрока. Примера ради, актуелна мигрантска криза, довела је до повећања јавних расхода државе који се односе на ангажовање војске и полиције.

2.4.2. Расходи према објекту трошења

Подела расхода према објекту трошења је из практичних разлога нашла своје место у највећем броју буџетских система у свету. У суштини, ова подела разликује:

- личне расходе, који настају у вези са финансирањем државних органа (нпр. плате запослених у државним органима, исплата пензија и сл.) и
- материјалне расходе, који настају у вези са обављањем јавних функција (нпр. административни и канцеларијски материјал, опрема за полицију и војску и сл.)

2.4.3. Расходи према субјекту трошења

Уколико посматрамо ниво на којем се расходи троше у једној држави, онда можемо направити разлику између јавних расхода који настају на централном нивоу државе (расходи који су интересу свих грађана у држави) и јавних расхода који настају на регионалном или локалном нивоу. Оваква подела јавних расхода од значаја је за државе са сложенom организацијом (федеративно уређење), где је важно да се сагледа и анализира у каквом су односу расходи који настају на локалном нивоу у односу на расходе који настају на централном нивоу државе у зависности од надлежности које су подељене на тим нивоима.

2.4.4. Производни и трансферни расходи

Ова подела је везана са савременом доба, односно за савремену државу која јача своје економске и социјалне функције. Може се рећи да се као основа за ову класификацију расхода користи функција државе. Производни расходи су расходи који имају производни односно продуктивни карактер и састоје се од реалних и инвестиционих расхода.

„Реални расходи представљају јавне расходе којима држава прибавља продуктивна добра и услуге, плаћа раднике и службенике и купује материјална добра.”(Раичевић Б., 2005) Ови расходи се у литератури могу наћи и под називом функционални расходи.

Инвестициони (капитални) јавни расходи су расходи које држава ствара приликом улагања у добра, која ће касније доносити приходе. То значи да такви расходи директно или индиректно утичу на кретање националног дохотка.

Трансферни расходи су јавни расходи који не утичу на повећање друштвеног производа, јер не стварају нова материјална и нематеријална добра, већ се помоћу њих врши прерасподела постојећих средстава (дохотка) између продуктивног и непродуктивног дела државе (становништва). Они подразумевају класичне административне расходе (одбрана, правосуђе) и расходе везане за социјалне издатке (социјално осигурање, субвенције привреди и др.). Потребно је нагласити стални раст ове врсте расхода у новије доба, нарочито социјалног осигурања, због чега и добијају све већи значај у изучавању, обзиром да их део научне јавности сматра и основним узрочником повећање јавних расхода.

2.4.5. Расходи у новцу и у натури

Поред класификације на редовне и ванредне и ова класификација се сматра једном од најстаријих. Међутим, у савременом добу она губи на значају, јер је основни облик јавних расхода новчани облик. Наравно да постоје изузетни случајеви када се јавни расходи и данас могу појавити у натуралном облику, као што је, примера ради, помоћ угроженом становништву услед поплава давањем одређених животних намирница, изградњом порушених домова и сл., тако да оваква подела не губи смисао у потпуности.

2.4.6. Продуктивни и непродуктивни расходи

Уколико се као критеријум за поделу јавних расхода узме њихов утицај на стварање прихода, онда се они могу поделити на продуктивне (рентабилне) и непродуктивне (нерентабилне).

Продуктивни расходи би били они јавни расходи који директно или индиректно утичу на повећање прихода, улагањем у повећање производних капацитета. Пример директног утицаја је улагање у модернизацију неког јавног предузећа које касније остварити много веће приходе од самих улагања. Као пример индиректног утицаја може се навести улагање државе у реконструкцију аутопута, чиме ће се утицати на стварање једног од услова за повећање страних инвестиција у домаћој привреди. Обрнуто, непродуктивни расходи ни на који начин не утичу на стварање прихода. Као пример можемо навести расходе за полицију, војску, правосуђе и друго, ако занемаримо наменску војну индустрију која може бити значајно продуктивна. (Раичевић Б. и Радичић М., 2008)

2.4.7. Одгодиви и неодгодиви расходи

Ова класификација јавних расхода узима у обзир важност односно нужност јавних расхода и према томе разликује оне јавне расходе који се без обзира на могућности државе морају стварати (неодгодиви расходи) и расходе који се због неповољне финансијске ситуације у друштву и држави (економска криза) могу одложити на неко време док се не стекну услови за њихову реализацију (одгодиви расходи).

Обавеза исплате плата и пензија у држави је класичан пример неодгодивих јавних расхода. Оне се могу смањити, као једна од мера државе за рационализацијом, али се не могу укинути на одређено време. Пример одгодивих јавних расхода је пројекат изградње моста који је битан за растерећене градског саобраћаја у одређеном делу града и који се може одложити на одређено или неодређено време иако је планиран уколико због тренутне економске ситуација у држави нема довољно расположивих средстава.

2.5. Структура јавних расхода

Узимајући у обзир за коју намену се користе јавни расходи, структура јавних расхода се може поставити на следећи начин (Раичевић Б. и Радичић М., 2008):

- Расходи државне управе,
- Расходи за одбрану земље (војни расходи),
- Расходи судства, тужилаштва и правобранилаштва,
- Расходи за образовање,
- Расходи за културу, физичку културу и спорт,
- Расходи за науку,
- Расходи за еколошке сврхе,
- Расходи за економске интервенције и инвестиције и
- Расходи социјалне сигурности становништва.

Расходи државне управе су традиционални административни јавни расходи који се састоје од личних и материјалних расхода за потребе финансирања послова државних органа свих нивоа. Ту спадају и расходи за потребе финансирања послова органа унутрашње безбедности (полиција), који углавном везују за себе значајна средства. Износ расхода државне управе је променљив у зависности од начина организације државе и развијености демократских институција и држави.

Расходи за одбрану земље (војни расходи) су веома битни расходи у структури јавних расхода сваке државе, обзиром на значај спољашње безбедности земље. Ови расходи су у директној вези са стањем и односима на међународном плану и савременим ризицима и претњама по безбедност у свету и код већине држава захтевају издвајање значајних средстава за обављање функције одбране. Из угла деловања на развој привреде, војни расходи се различито схватају у свету. Постоје мишљења да су они јако битан фактор у развоју привреде (смањење незапослености, упошљавање одређених капацитета привреде, научна и технолошка достигнућа у војној индустрији која су примењива и у невојном сектору и слично).

Расходи судства, тужилаштва и правобранилаштва су онај део јавних расхода који служи за финансирање рада државних институција чија је надлежност везана за правни систем, односно примену права у држави.

Расходи за образовање се високо котирају у јавним расходима у савременом добу, обзиром да је опште прихваћено мишљење у економској литератури о директном утицају нивоа образовања и стручне оспособљености становника на економски и социјални напредак у држави. По висини, односно учешћу укупним јавних расходима савремених земаља такође заузимају високо место, а њихов константи раст забележен је после другог светског рата.

Расходи за културу, физичку културу и спорт слично расходима за образовање директно утичу на напредак у социјалној сфери друштва и државе и сфери економије. Послови од изградње до функционисања објеката културе (музеја, позоришта и сл.) у многим државама се, поред финансирања на тржишту, у значајној мери финансирају из буџетских и међународних фондова, што указује на значај ове врсте расхода за друштво у целини.

Расходи за науку, због свог утицаја на повећање стопе привредног раста и продуктивности рада, све више добијају на значају у модерним развијеним државама. Обзиром да се научно-истраживачки рад у многим државама финансира из других извора финансирања, расходи за науку немају по својој висини истакнуто место, али свака држава води рачуна о улагању у ову област, управо због њиховог значаја за привредни напредак.

Расходи за еколошке сврхе, такође имају запажени раст у савременом добу који је у директној вези са развојем друштвене свести о неопходности заштите природе и њених ресурса од загађења (нпр. пијаћа вода, здрава храна) и заштите становништва од штетних утицаја (нпр. радијација). Управо због тога се значајан део средстава издваја за ове расходе свуда у свету, па ова врста јавних расхода поприма међународни карактер. Убрајају се у јавне расходе новијег доба.

Расходи за економске интервенције и инвестиције су последица јачања улоге модерне државе у области економије и социјалног живота и доводе да јачања јавног сектора. Реализација многобројних врста економских и социјалних функција државе у циљу утицаја на привреду и привредна догађања захтева и запажено издвајање јавних средстава за ту намену. Разне државне мере, у смислу вођења активне економске политике, које су посредно или непосредно усмерене на развој одређених области привреде, на контролу увоза и подстицање извоза, на стабилизацију привредне у случају макроекономских поремећаја захтевају значајна јавна средства, али су последице таквих државних мера од општег интереса читавог друштва у погледу привредног напретка, а тиме и напретка у свих сферама друштвеног живота. Управо због тога јавни расходи за економске интервенције и инвестиције имају велики значај.

Расходи социјалне сигурности становништва данас се убрајају у јавне расходе са највећим обимом у највећем броју модерних држава. Ту спадају јавни расходи који служе за обезбеђење социјалне сигурности у смислу пензијско-инвалидског осигурања, здравственог осигурања и осигурања за случај незапослености (обавезно и добровољно) и у смислу социјалне заштите дела становништва које нема могућности за обезбеђење егзистенције на одговарајум нивоу (нпр. социјална помоћ социјално угроженим лицима).

3. ФИНАНСИРАЊЕ РАСХОДА СИСТЕМА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У следећем делу рада биће речи о одбрани и специфичностима финансирања одбране РС као функције државе у погледу инструмената и извора њеног финансирања. Биће описан начин израде и извршења финансијског плана система одбране РС и анализиран опсег и структура средстава за финансирање расхода одбране РС.

3.1. Одбрана као јавно добро

За разлику од индивидуалних потреба, које појединац може на прави начин да задовољи самостално, ангажовањем сопствених средстава на тржишту, јавне потребе су потребе које имају општи, друштвени карактер, чије задовољење на најцелисходнији начин може да обезбеди једино држава и без чијег задовољења држава не би могла да се развија и да постоји. У такве потребе спада потреба за спољашњом безбедношћу државе, као једна од првобитних потреба сваког појединца, која је стара колико је стара и држава и која се обезбеђује оружаном тј. војном силом.

Дакле, потреба за одбраном земље представља јавну потребу, јер је то потреба свих становника земље коју они не могу да задовоље самостално на тржишту, већ то чини држава успостављањем и развијањем система одбране и стварањем услова за континуирано одржавање његове спремности за обављање функције одбране. Ако у том контексту говоримо о одбрани, онда она има карактер добра које служи за задовољење јавне потребе за одбраном, односно има карактер јавног добра.

Одбрана земље по својим обележјима спада у групу чистих јавних добара из следећих разлога (Раичевић Б. и Радичић М., 2008):

- она се становницима једне земље не може обезбедити у довољној мери и на прави начин применом тржишног механизма,
- у њеном коришћењу учествује сваки становник земље подједнако и неограничено, при чему не умањује њену вредност за остале становнике,
- коришћење одбране земље се не може ограничити на одређени део становништва, односно не може се спречити коришћење исте и
- становници користе одбрану земље као јавно добро без накнаде (уколико изузмемо плаћање пореза као врсту накнаде).

Са становишта нивоа на којем се обезбеђују, одбрана земље спада у национална јавна добра.

3.2. Важност финансирања одбране

Непходност постојања система одбране одувек је било условљено општим интересом друштва и државе који произилази из општег нива свести друштва о могућим ризицима и претњама по безбедност државе, а тиме и свих њених грађана.

Најзначајнији део система одбране сваке земље чини војска, као оружана сила, чија је намена да се супротстави свим облицима оружаног угрожавања безбедности земље. Она је основни елемент безбедности и независности сваке

друштвене заједнице, односно сваке државе. „Главни темељи свих држава, и нових и старих и мешовитих, јесу добри закони и добра војска” (Макијавели Н., 2000). Војска је постојала у читавој историји људског друштва и скоро је немогуће замислити државу без војске.

Одбрана, данас спада у једну од најважнијих функција сваке државе с обзиром на значај обезбеђења заштите њених националних интереса и вредности. Може се рећи да је општи циљ и смисао постојања и функционисања система одбране управо остваривање и стално унапређивање одбрамбених интереса земље. „Витални одбрамбени интереси РС изражени су кроз активности очувања суверенитета, независности и територијалног интегритета и заштите њених грађана, изградње поверења, унапређење безбедности и стабилности у региону и кроз унапређење сарадње и партнерства са међународним безбедносним организацијама и институцијама демократских држава.” (Каровић С. и др, 2014).

Из наведених виталних одбрамбених интереса произилази обавеза стварања потребних услова за успостављање, развој и унапређење система одбране РС, а један од битних услова јесте управо финансирање његових расхода.

Успостављање и припремање система одбране је врло сложена активност, која се, са једне стране огледа у његовој врло сложеној организацији, а са друге стране у захтеву који се поставља пред систем одбране да у сваком тренутку буде спреман да одговори својој намени, што за собом повлачи обавезу континуираног улагања значајних средстава државе да би се постигао потребан ниво спремности истог. (Кнежевић М. и Тешановић Б., 2011).

Према Жугићу, потрошња за потребе система одбране је само део укупне јавне потрошење у свакој националној економији, те расходи одбране представљају део јавних расхода сваке државе и с обзиром на намену спадају у приоритетне државне трошкове. (Жугић Р., 2007)

Одбрана земље и финансирање одбране су искључиве, јединствене и недељиве функције сваке државе. Постоји директна веза функционисања система одбране са величином финансирања његових потреба, али и квалитетом финансирања која се изражава адекватном структуром расхода у циљу развоја тог система. Од расположивих финансијских средстава која држава издваја за систем одбране зависи и достизање потребног нивоа његове спремности и способности за вршење функције одбране.

На основу поделе јавних расхода коју је извршио Раичевић према различитим критеријумима, може се закључити да расходи одбране по свом карактеру спадају у редовне, материјалне, трансферне, непродуктивне и неодгодиве јавне расходе, који су изражени у новцу и настају на централном нивоу државе. (Раичевић Б., 2005)

Милетић дефинише финансирање као „све облике формирања и употребе новчаних средстава ради задовољења многобројних друштвених потреба и остваривање одређених друштвених циљева.” (Милетић М., 2009) Уколико расходе одбране посматрамо као трошкове, које систем одбране ствара својим функционисањем и обављањем своје друштвене улоге - одбране државе, онда финансирање расхода одбране подразумева све новчане издатке државе за материјално подмиривање потреба система одбране у циљу успешног обављања одбрамбене функције.

3.3. Специфичност финансирања система одбране Републике Србије

Систем одбране је специфичан део целокупног друштвеног система, а та специфичност огледа се у веома сложеној организацији, строгој хијерархијској устројености, отвореношћу према осталим субјектима у друштвеном систему са којима ступа у разне односе (нпр. јавне набавке на тржишту), динамичким процесима који се у њему одвијају у циљу прилагођавања разним утицајима из окружења (политичким, економским, социјалним и др) и израженим односима између људи и технике, од којих веома зависи његова ефикасност у вршењу основне функције - одбране. (Жугић Р., 2008)

Наведене специфичности система одбране одређују и специфичност потрошње за одбрану, која утиче и одређује финансирање система одбране чинећи га специфичним у односу на финансирање других друштвених подсистема. Те специфичности подразумевају следеће (Купреж Ж., 1984):

- финансирање одбране је неопходно, јер је неопходно вршење функције одбране земље,
- финансирање одбране је неодложна активност (неодгодива за неки други период) јер је неопходан континуитет у изградњи и одржавању система одбране, како би могао да одговори својој намени,
- надлежност извршења задатака одбране не може да се преноси на друге субјекте у друштву, односно јасно је дефинисана улога сваког субјекта у друштву у извршењу задатака одбране.

Висина издвајања средстава за финансирање одбране зависи од више фактора. На првом месту, зависи од економских могућности државе да определи довољна финансијска средства за систем одбране, али и од опредељења политичких фактора и њиховог односа према одбрани, с обзиром да они утичу на висину „војног буџета” преко процедуре усвајања Закона о буџету. Степен безбедносних изазова и претњи, као и тренд улагања у оружане снаге код земаља у окружењу значајно опредељује висину издвајања за потребе одбране.

3.4. Правни основ финансирања одбране Републике Србије

Начин на који се државне функције финансирају из буџета државе представља буџетски систем. Он садржи скуп прописа, институција и односа у систему буџетског финансирања и зависи од друштвено-економских односа и циљева које држава жели да оствари у политици буџетске потрошње. (Милетић М, 2009)

Буџетски систем РС сачињава (Ђуровић-Тодоровић Ј. и Ђорђевић М., 2010):

- буџет Републике;
- буџет Аутономне покрајне;
- буџет града Београда;
- буџети градова;
- буџети општина;
- финансијски планови организација обавезног социјалног осигурања..

Област буџетског система РС уређена је ЗБС и бројним подзаконским актима који су донети на основу њега. Као један од најзначајнијих закона у области јавних финансија, уређује планирање, припрему, доношење и извршење буџета Републике и буџета територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Правни основ за финансирање одбране РС налази се у уставу, као највишем правном акту државе, а надлежности и обавезе државних органа и институција у вези са финансирањем одбране конкретизоване су у посебним законима (Закон о одбрани, Закон о ВС, Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране, Закон о буџетском систему, Закон о јавним набавкама и др), као и у подзаконским актима (Правилник о финансијском пословању у МО и ВС, Правилник о материјалном пословању у МО и ВС, Правилник о ППБИ у МО и ВС и др).

Интереси и циљеви РС у области националне безбедности дефинисани су у Стратегији националне безбедности РС (Влада Републике Србије, 2009), као највишем и најзначајнијем стратегијском документу у наведеној области, који дефинише организацију безбедносног система на државном нивоу.

Основе финансирања одбране као коришћење материјалних ресурса РС за одбрану дефинисане су у Стратегији одбране РС, који представља један од основних стратешких документа за одбрану и основ је за даље нормативно регулисање свих питања везаних за одбрану (између осталих и финансирања одбране) и унапређење система одбране.

Финансирање одбране, као функције државе, дефинисано је у ЗБС, у којем су између осталог, дефинисани и корисници јавних средстава као директни и индиректни корисници средстава РС, односно локалне власти. Као директни корисници буџетских средстава одређени су органи и организације РС, односно органи и службе локалне власти. Према наведеном закону, МО је директни буџетски корисник. (Кнежевић М. и Тешановић Б., 2011)

3.5. Буџет као инструмент финансирања расхода одбране Републике Србије

3.5.1. Појам буџета и његове функције

Да би савремена држава финансирала јавне расходе мора да има одређени инструмент, којим распоређује средства на поједине кориснике. Основни инструмент за финансирања јавних расхода код већине савремених држава представља буџет.

„Буџет је правни акт који доноси највише законодавно тело у држави (парламент, скупштина) у којем се за годину дана детаљно предвиђају сви јавни приходи и расходи, а затим се приказују и наменски распоређују по тачно и унапред утврђеној буџетској структури.” (Тркља Р. и др, 2015). У суштини, буџет представља одређени годишњи план државе у којем она исказује износ прихода које планира да обезбеди и начин на који планира да те приходе расподели и потроши да би одржала стабилност у обављању државних функција и успоставила што повољнији однос између укупних расхода и величине БДП. (Петровић Р., 2015)

Буџет је један од значајних инструмената прерасподеле националногдохотка. Преко буџета се за јавне расходе троши и до 50% БДП, па се из тог разлога може рећи да он омогућава нормално функционисање сваке државе. Буџет је првенствено политички акт и врло је значајан за све политичке субјекте у држави, јер се из структуре прихода у буџету може закључити на чији терет се

стварају приходи, док се из структуре расхода у буџету могу извести закључци о економским, социјалним и другим циљевима власти, односно њеној политици.

Он се сматра и значајним инструментом економске политике, будући да се одговарајућом структуром расхода у буџету могу остварити одговарајући циљеви економског развоја земље, али и циљеви у области социјалног и другог развоја друштва.

У погледу утицаја које буџет остварује на развој разних области друштва, као последице државних интервенција и регулација, могу се идентификовати следеће функције буџета (Стакић Б. и Јездимировић М., 2012):

- 1) Економска функција буџета остварује се утицајем међусобног односа прихода и расхода утврђених у буџету на макроекономску стабилност земље. Од издатака које држава финансира буџетом у многостави зависи економски развој земље (нпр. капитални издаци, јавни радови, субвенције, улагања у научноистраживачи рад и исл). (Ђорђевић Д., 2005)
- 2) Политичка функција буџета огледа се у томе што га доноси и усваја политичко тело, односно Народна Скупштина, што је израз воље владајуће већине и што буџет у многостави зависи од политичких прилика у земљи, које исказују и свој утицај на трошење јавних средстава.
- 3) Правна функција буџета огледа се у законској процедури његовог доношења (процедура доношења закона о буџету) и извршења (обавеза убирања пореза и трошења средстава строго у ускладу са утврђеним износима и наменама у закону о буџету).

Имајући у виду да су расходи одбране део укупних јавних расхода сваке државе, државни буџет представља и основни инструмент за финансирање расхода одбране.

3.5.2. Буџет Републике Србије

У систему РС, буџет је правни акт, јер се доноси у форми закона и по процедури по којој се доносе остали закони. То значи да Народна скупштина РС сваке године доноси Закон о буџету РС, на предлог Владе РС, која Народној скупштини и одговара за његово извршење. Испред Владе РС, за извршење буџета одговоран је министар надлежан за послове финансија.

Буџетом РС се одређује обим средстава и њихова намена, односно одређује се које ће јавне потребе и у којој мери бити подмирене. Обим средстава из буџета је ограничен за сваку годину, а евентуалне измене тако одређених средстава мењају се у случају потребе у скупштинској процедури изменама и допунама Закона о буџету, односно „ребаланском буџету”.

Планирање, доношење и извршење буџета РС реализује се по буџетској процедури, прописаној ЗБС, која обухвата израду буџета (планирање и припрема предлога), доношење, буџета, извршавање буџета и контролу извршавања буџета, а приликом израде и извршења буџета поштују се одређена правила, која се називају буџетским начелима.

У делу Стратегије одбране РС, који се односи на финансирање расхода одбране, буџет РС одређен је као основни начин финансирања, док се као

допунски начини финансирања одређују средства из сопствених прихода и других прихода одређених Законом о буџету. (Милетић М., 2009)

Укупан износ опредељених средстава на годишњем нивоу за финансирање потреба система одбране, као директног корисника буџетских средстава, утврђен је Законом о буџету РС, а планирање, програмирање, израда и извршење финансијског плана система одбране представљају део процеса израде и извршења буџета РС.

3.5.3. Приходи и расходи буџета Републике Србије

Према Уставу РС, надлежности РС, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе финансирају се из њихових буџета, у којима се приказују сви приходи и расходи за финансирање њихових надлежности, а средства за финансирање потичу од пореза и других законом утврђених прихода.

Приходи и примања и расходи и издаци буџета РС, као и остала питања у вези са планирањем и извршењем буџета и правима и обавезама корисника јавних средстава за сваку годину понаособ уређују се Законом о буџету РС.

Буџет се састоји из:

- општег (билансног) дела у којем је исказан укупан износ прихода и расхода, стална и текућа резерва и права и обавезе органа у извршењу буџета и
- посебног дела у којем су приказани сви буџетски приходи по изворима и распоред средстава (расхода) детаљно по носиоцима и наменама.

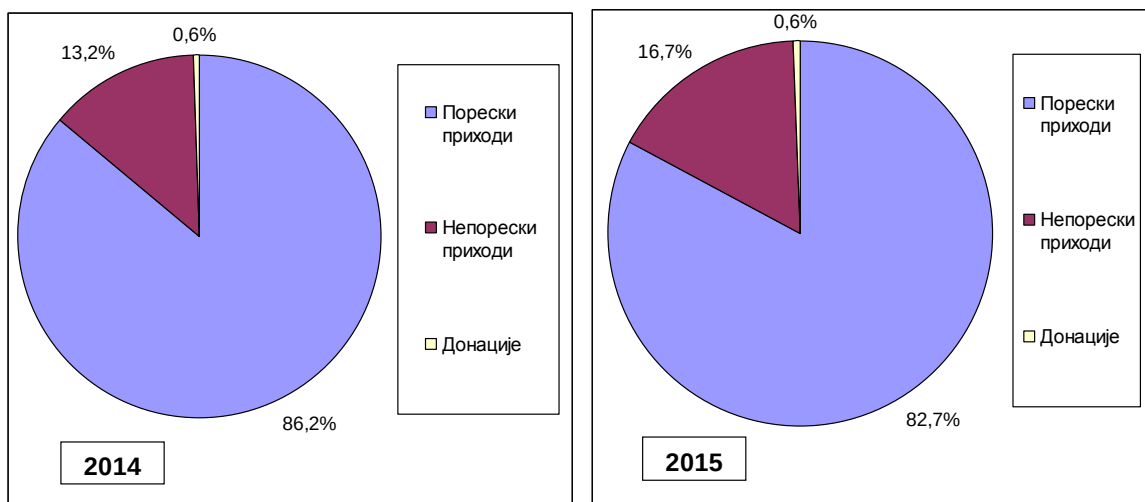
Буџетски приходи и примања који припадају РС распоређују се и исказују по изворима и врстама, док се буџетски расходи и издаци исказују по појединачној намени у буџету. Они су дефинисани у ЗБС.

Јавни приходи обухватају приходе од наплаћених пореза за коришћење јавних добара или јавних услуга и друге приходе које остваре корисници буџетских средстава и средстава за обавезно социјално осигурање. Ту спадају (ЗБС, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015):

- порези;
- доприноси за обавезно социјално осигурање;
- непорески приходи (таксе, накнаде, казне и приходи настали употребом јавних средстава),
- самодопринос и
- донације, трансфери и финансијска помоћ ЕУ.

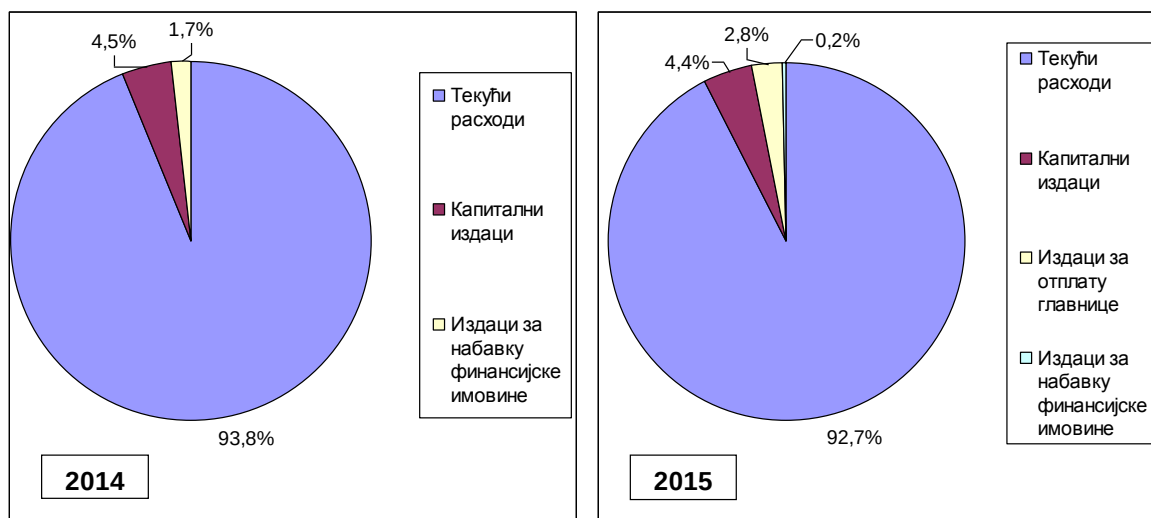
Примања државе представљају средства до којих држава долази:

- примањима од продаје нефинансијске имовине;
- примањима од задуживања;
- примањима од продаје финансијске имовине.



Графикон бр. 1 – Структура прихода и примања буџета РС по годинама
(Извор: Закон о буџету РС, 2014, 2015)

Из података приказаних на графикону бр. 1, можемо закључити да се највећи део јавних прихода и примања у буџету РС (преко 80%) обезбеђује из пореских прихода које држава прикупља обавезним плаћањима пореских обвезника без обавезе извршења специјалне услуге заузврат, док донације имају занемарљиво учешће у укупном износу прихода и примања (0,6%).



Графикон бр. 2 – Структура расхода и издатака буџета РС по годинама
(Извор: Закон о буџету РС, 2014, 2015)

Јавни расходи обухватају расходе за робе, услуге и друга давања које држава обезбеђује без директне и непосредне надокнаде. Ту спадају (ЗБС, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015):

- расходи за запослене;
- расходи за робе и услуге;
- амортизација и употреба средстава за рад;
- отплате камата и пратећих трошкова задуживања;
- субвенције;
- дотације и трансфери;
- обавезно социјално осигурање и социјална заштита;

- остали расходи (порези, обавезне таксе, новчане казне, пенали и др.).

Издаци државе обухватају:

- издатке за набавку нефинансијске имовине;
- издатке за отплату главнице;
- издатке за набавку финансијске имовине.

Уколико упоредимо планиране планиране приходе и расходе буџета РС у 2014. и 2015. години (табела бр. 1) можемо уочити да је у посматраном периоду од био планиран дефицит буџета, односно планирани су већи расходи од прихода, што се негативно одражава на финансирање буџетских корисника, а самим тим и на систем одбране.

у милијардама динара

Година	Планирани буџет РС		
	Приходи	Расходи	Буџетски дефицит
2014	929,9	1.112,5	182,6
2015	924,4	1.115,7	191,3

Табела бр. 1 – Преглед планираних прихода и расхода у буџету РС по годинама
(Извор: Закон о буџету РС, 2014, 2015)

Услед недовољно одобрених новчаних средстава за финансирање система одбране, може доћи до слабије реализације задатака у току календарске године што може негативно утицати на ниво спремности система одбране за вршење своје основне функције. Такође може се уочити и неповољан однос између текућих расхода и капиталних расхода (Графикон бр. 2), јер низак ниво инвестиционе потрошње не може да омогући потребан раст привреде, који би требало да представља основни генератор економске моћи државе, а самим тим и извор већих могућности за финансирање одбране. (Трклџа Р. и др, 2015)

3.5.4. Структура буџета Републике Србије

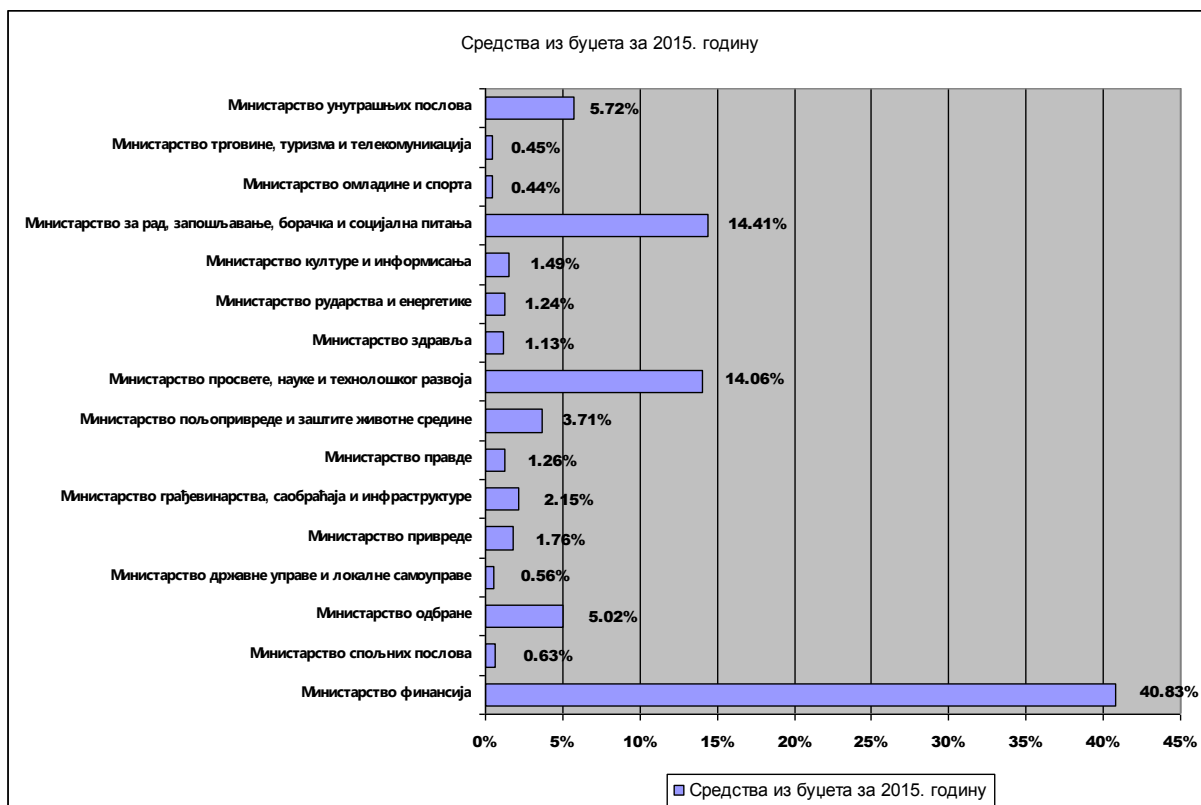
Буџетска класификација, на основу које се буџет припрема и извршава, регулисана је Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем РС (2016) (у даљем тексту: Правилник о контном плану) и обухвата следеће класификације:

- 1) Организациона класификација - исказује издатке по корисницима средстава са расподелом апропријација између корисника и организована је по хијерархији,
- 2) Економска класификација - чине је класе прихода и примања и класе расхода и издатака у оквиру Контног плана,
- 3) Функционална класификација - исказује издатке по функционалној намени за одређену област, независно од организације која ту функцију спроводи,
- 4) Програмска класификација - исказује примања и издатке према задацима и активностима корисника буџетских средстава који се спроводе у циљу ефикасног управљања средствима по предложеним програмима,

5) Класификација према изворима финансирања.

У посебном делу буџета се налази детаљни приказ планираних прихода и расхода буџетских корисника по организационој, економској, функционалној и програмској класификацији.

Из организационе буџетске класификације може се закључити о томе ко је све корисник буџетских средстава и колики део укупних средстава из буџета му је распоређен за финансирање у одређеној години.



Графикон бр. 3 - Приказ организационе структуре буџета РС за 2015. годину
(Извор: Министарство финансија РС, 2015)

Као што се може видети на графикону бр. 3, Министарству одбране, као директном буџетском кориснику, у 2015. години распоређена су средства за финансирање расхода одбране у обиму од 5,02% укупних средстава предвиђених у буџету РС за наведену годину.

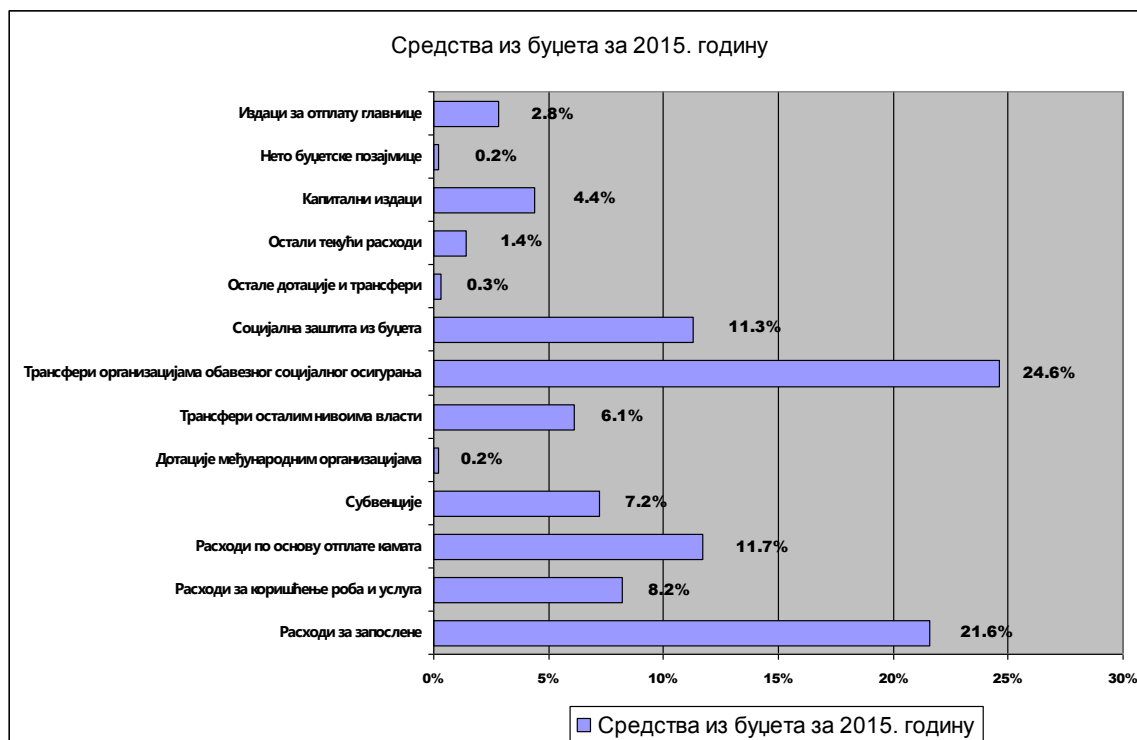
Економска класификација обухвата класе прихода и примања, односно расхода и издатака, који се означавају шифрама одређеним у контном плану. Сви корисници буџетских средстава своје пословне промене воде по шестоцифреним субаналитичким контима из контног плана, према следећем (Правилник о контном плану, 2016):

- Класа 000000 – Нефинансијска имовина
- Класа 100000 – Финансијска имовина
- Класа 200000 – Обавезе
- Класа 300000 – Капитал, утврђивање резултата пословања и ванбилансна евиденција
- Класа 400000 – Текући расходи
- Класа 500000 – Издаци за нефинансијску имовину

- Класа 600000 – Издаци за отплату главнице и набавку финансијске имовине
- Класа 700000 – Текући приходи
- Класа 800000 – Примања од продаје нефинансијске имовине
- Класа 900000 – Примања од задуживања и продаје финансијске имовине.

У оквиру класа постоје категорије, а у оквиру категорија групе.

Из економске буџетске класификације можемо сазнати на шта се троши новац (плате, социјална давања, отплата дуга, материјал, услуге или стални трошкови као што су то струја, вода и телефон).



Графикон бр. 4 - Приказ економске структуре буџета РС за 2015. годину
(Извор: Министарство финансија РС, 2015)

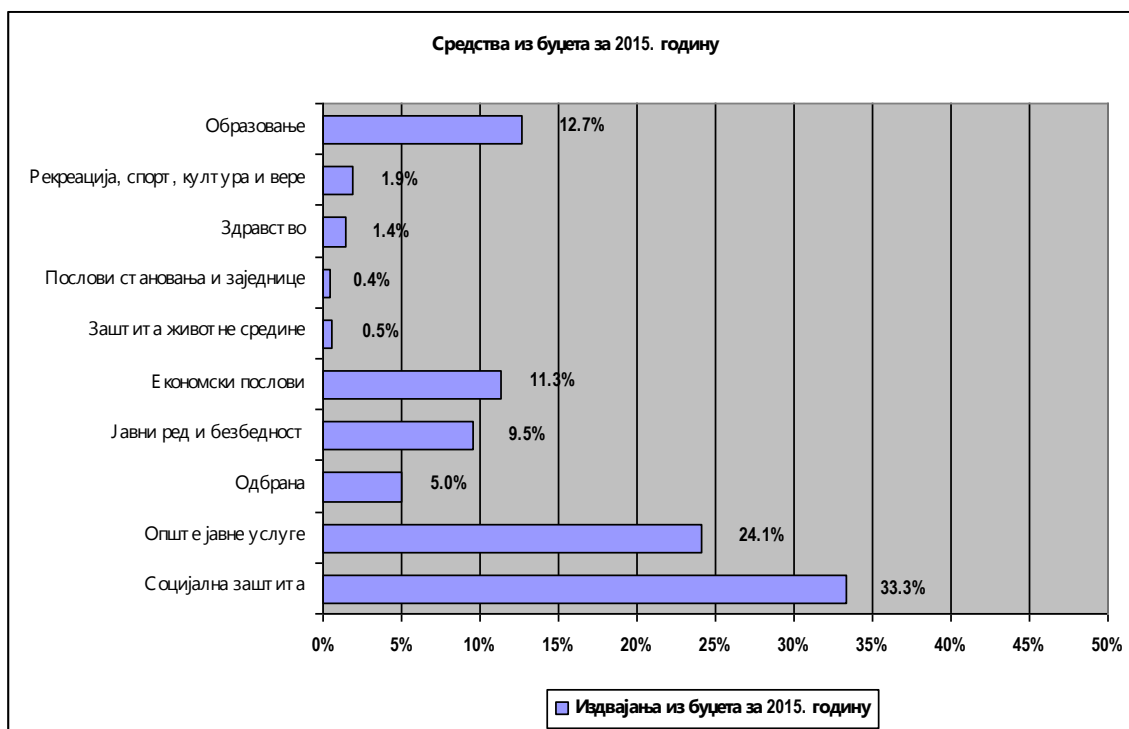
Највећи износ средстава у буџету налази се на класи 4 - Текући расходи, која обухвата расходе из текућег пословања (плате запослених, набавке добара, услуга и радова и др.) што даје посебан значај и захтева одговорност приликом планирања управо ових расхода од стране корисника буџетских средстава, као и приликом извршења истих на економичан и рационалан начин.

у динарима

Класе расхода и издатака	Средства за финансирање расхода одбране	
	Износ	Учешће
4 - Текући расходи	50,653,607,000	86.2%
5 - Издаци за нефинансијску имовину	7,409,112,000	12.6%
6 - Издаци за отплату главнице и набавку финанс. имовине	700,000,000	1.2%
Укупно:	58,762,719,000	100.0%

Табела бр. 2 - Средства из буџета РС за финансирање расхода одбране у 2015. години према економској класификацији
(Извор: <http://www.mod.gov.rs>)

Из функционалне класификације може се сазнати који део укупних средстава из буџета се троши на послове односно функције које обавља држава (образовање, здравство, одбрана, социјална заштита и др) у циљу задовољења јавних потреба својих грађана.



Графикон бр. 5 - Приказ функционалне структуре буџета за 2015. годину
(Извор: Министарство финансија РС, 2015)

На основу функционалне буџетске класификације можемо закључити да се буџет РС извршава у оквиру десет функција, које РС као држава обавља у циљу задовољења потреба својих грађана. То су следеће функције:

- Опште јавне услуге (шифра 1);
- Одбрана (шифра 2);
- Јавни ред и безбедност (шифра 3);
- Економски послови (шифра 4);
- Заштита животне средине (шифра 5);
- Послови становања и заједнице (шифра 6);
- Здравство (шифра 7);
- Рекреација, спорт, култура и вере (шифра 8);
- образовање (шифра 9) и
- Социјална заштита (шифра 0).

Анализирајући функционалну класификацију у буџету РС за 2015. годину (графикон бр. 5) можемо закључити да је у 2015. години за финансирање расхода одбране распоређено 5% укупног износа средстава из буџета РС за наведену годину и да се по износу средстава који се издваја на годишњем нивоу у РС, функција одбране налази на шестом месту.

У програмској класификацији примања и издаци у буџету су исказани према програмима (ПР), програмским активностима (ПА) и пројектима (Пр) свих корисника буџетских средстава.

У РС програмски буџет је уведен 2015. године, када је доношењем Закона о буџету за 2015. годину програмска класификација у буџету постала обавезна за све кориснике буџетских средстава. До 2015. године примењивао се линијски буџет, који је расходе и издатаке приказивао по економској класификацији (по контима) и функционалној класификацији (по надлежностима корисника) из којих се није могла видети веза између распоређених средстава и крајњих резултата, односно да ли су и у којој мери остварени извршени задаци и остварени стратешки циљеви.

Транспарентност трошења јавних средстава и могућност праћења утрошка су суштинска предност програмског буџета и главни разлози његовог увођења, јер програмски буџет класификује расходе и издатке према мерама које корисници средстава предузимају у складу са својим суштинским надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима. Њиме се приказује јасна веза између програма, његових циљева и планираних резултата и додељених средстава за њихову реализацију. (Министарство финансија РС, 2014) Оваквим моделом буџета унапређује се начин израде и анализирања финансијских планова буџетских корисника.

Програмско буџетирање се састоји из три фазе:

- Фаза планирања - подразумева планирање потреба и утврђивање циљева које је потребно постићи на дужи рок у раду корисника буџетских средстава,
- Фаза програмирања - обухвата утврђивање активности корисника и њихово груписање у програме и пројекте у оквиру којих ће се постићи жељени циљеви;
- Фаза буџетирања - у оквиру које се расположива средства за финансирање повезују са активностима и циљевима који се желе постићи, односно распоређују се средства на програме и пројекте, који су носиоци трошкова за остварење утврђених циљева. (Министарство финансија РС, 2014)

Програмска структура система одбране у буџету и носиоци програма, програмских активности и пројеката одређени су Смерницама за средњорочно планирање и програмирање у МО и ВС.

Раздео	Глава	Програм	Функција	Програмска активност/ Пројекат	Економска класификација	ОПИС	Укупна средства
1	2	3	4	5	6	7	8
18						МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ	55,788,602,000
						Извори финансирања за раздео 18	
					01	Приходи из буџета	52,555,881,000
					04	Сопствени приходи буџетских корисника	582,721,000
					09	Примања од продаје нефинансијске имовине	1,400,000,000
					13	Нераспоређени вишак прихода из ранијих година	1,250,000,000
	18.0					МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ	53,112,973,000
						Извори финансирања за главу 18.0	
					01	Приходи из буџета	52,255,873,000
					04	Сопствени приходи буџетских корисника	487,100,000
					09	Примања од продаје нефинансијске имовине	100,000,000
					13	Нераспоређени вишак прихода из ранијих година	270,000,000
		1703				Операције и функционисање МО и ВС	53,112,973,000
			210			Војна одбрана	53,102,873,000
				0001		Функционисање МО и ВС	18,262,419,000

Раздео	Глава	Програм	Функција	Програмска активност/ Пројекат	Економска класификација	ОПИС	Укупна средства
1	2	3	4	5	6	7	8
					411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	300,000,000
					412	Социјални доприноси на терет послодавца	3,000,000
					414	Социјална давања запосленима	163,846,000
					416	Награде запосленима и остали посебни расходи	205,971,000
					421	Стални трошкови	4,257,067,000
					422	Трошкови путовања	441,559,000
					423	Услуге по уговору	984,111,000
					424	Специјализоване услуге	696,074,000
					425	Текуће поправке и одржавање	2,473,018,000
					426	Материјал	4,142,422,000
					462	Дотације међународним организацијама	5,603,000
					472	Накнаде за социјалну заштиту из буџета	269,014,000
					481	Дотације невладиним организацијама	4,750,000
					482	Порези, обавезне таксе и казне и пенали	12,495,000
					485	Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа	545,673,000
					511	Зграде и грађевински објекти	933,166,000
					512	Машине и опрема	2,796,150,000
					515	Нематеријална имовина	28,500,000
				0002		Мултинационалне операције	1,092,749,000
					413	Накнаде у натури	7,466,000
					421	Стални трошкови	17,266,000
					422	Трошкови путовања	83,882,000
					423	Услуге по уговору	7,396,000
					424	Специјализоване услуге	501,595,000
					425	Текуће поправке и одржавање	24,867,000
					426	Материјал	450,167,000
					482	Порези, обавезне таксе и казне и пенали	110,000
				0003		Администрација и управљање	32,856,792,000
					411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	22,778,417,000
					412	Социјални доприноси на терет послодавца	4,826,200,000
					415	Накнаде трошкова за запослене	4,575,000,000
					422	Трошкови путовања	238,000,000
					464	Дотације организацијама обавезног социјалног осигурања	439,175,000

Слика бр. 4 - Извод из Закона о буџету за 2016. годину
(Извор: Закон о буџету, 2016)

У буџету РС за 2016. годину, програмску структуру система одбране чини један програм „Операције и функционисање МО и ВС” у оквиру којег је кроз 3 функције дефинисано седам ПА и пет Пр, према следећем (Закон о буџету, 2016):

I Функција 210 - Војна одбрана (за финансирање редовних активности из домена одбране)

- ПА „Функционисање МО и ВС” - шифра ПА 001
- ПА „Мултинационалне операције” - шифра ПА 002
- ПА „Администрација и управљање” - шифра ПА 003
- Пр „Попуна ратних и материјалних резерви” - шифра Пр 4001
- Пр „Изградња хангара на аеродрому Батајница” - шифра Пр 5001
- Пр „Гасификација комплекса у ТРЗ „Чачак” - шифра Пр 5002
- Пр „Модернизација авиона Г-4 у Г-4МД” - шифра Пр 5004

II Функција 220 – Цивилна одбрана (за финансирање III мисије ВС која се односи на пружање помоћи становништву у случају елементарних непогода)

- ПА „Ванредне ситуације” - шифра ПА 004

III Функција 250 – одбрана неklasификована на другом месту (кроз три Буџетска фонда)

- ПА „Изградња и одржавање стамбеног простора” - шифра ПА 005
- Пр „Стамбено кредитирање” - шифра Пр 4002

- ПА „Унапређење стања у области наоружања и војне опреме и одржавање средстава” - шифра ПА 006
- ПА „Унапређење стања у области војног образовања и војне научноистраживачке делатности” - шифра ПА 007.

За наведене ПА и Пр одређени су носиоци у виду организацијских целина МО и ГШ, а расходи и издаци у оквиру наведених ПА и Пр приказани су по економској класификацији односно по троцифреним контима.

Из програмске класификације у буџету РС за 2016. годину можемо сазнати, примера ради, да су за финансирање расхода одбране у 2016. годину распоређена средства у износу од 55,79 милијарди динара, од чега је нпр. за финансирање плата и осталих личних примања (укључујући и социјалне издатке) запослених у систему одбране опредељен износ од 32,86 милијарди динара, а за финансирање расхода у вези са учешћем припадника војске у Мултинационалним операцијама у 2016. години опредељен износ од 1,09 милијарди динара.

3.6. Извори финансирања расхода одбране

Ниво јавне потрошње у савременој финансијској теорији посматра се и исказује у односу на Бруто домаћи производ (БДП), као најважнији макроекономски показатељ реалног кретања привреде и укупне економске активности земље. БДП се дефинише као укупна вредност свих производа и услуга, који су произведени у једном обрачунском периоду и обрачунати по тржишним ценама и најчешће је коришћен агрегат у систему националних рачуна за праћење економског развоја земље у дужем периоду и поређења нивоа економског развоја између различитих земаља.

БДП се састоји од (Једнак Ј., 2008):

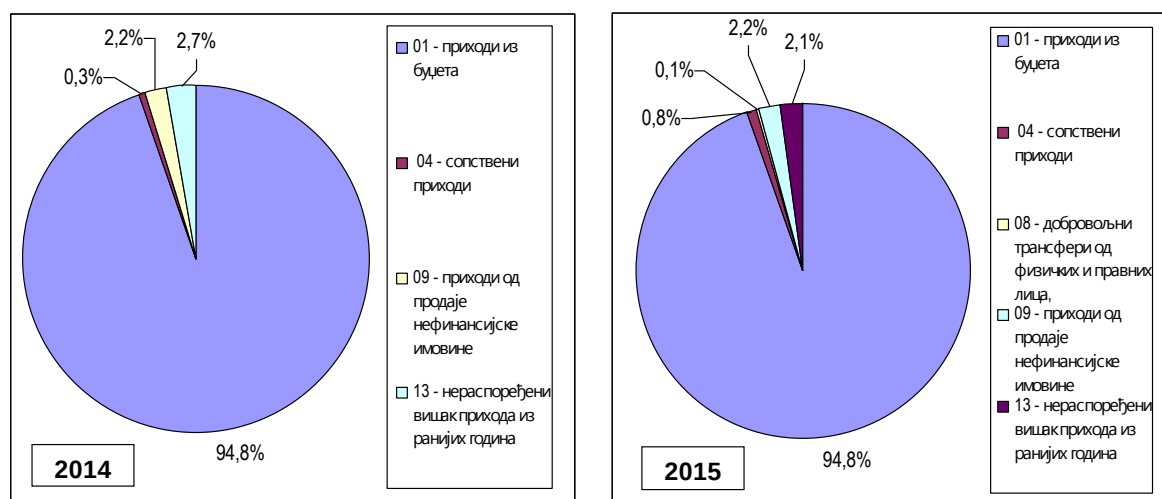
- личне потрошње - потрошња појединаца односно домаћинстава на куповину добара и услуга,
- државне потрошње - јавни расходи (јавне набавке добара и услуга, плате у државним органима, социјална давања, здравствено збрињавање и сл.),
- инвестиције - куповина добара за будућу употребу,
- нето извоза - разлика између извоза и увоза добара и услуга (суфицит или дефицит у спољно-трговинском билансу),
- инвестиције у залихе - онај део добара који није продат, већ је задржан на залихама произвођача и биће продат у будућем периоду.

Из наведеног се може закључити, да је основни извор средстава којима се финансирају јавни расходи део БДП, а имајући у виду да су расходи система одбране део укупних јавних расхода, јасно је да је основни извор средстава за финансирање одбране онај део БДП који се расподељује за јавну потрошњу. То значи да финансирање одбране директно зависи од економских могућности државе, односно од висине БДП, јер ће његово повећање значити и већу могућност за подмиривање јавне потрошње, а самим тим и расхода одбране.

Средства буџета РС која се распоређују за финансирање јавних расхода потичу из више извора, који су класификовани у Правилнику о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем РС. За финансирање расхода одбране углавном се користе средства из следећих извора (Правилник о контном плану, 2016):

- "01" - приходи из буџета,
- "04" - сопствени приходи (од којих се на нивоу корисника средстава за финансирање задржавају само приходи од специфичне делатности научно-истраживачких и ремонтних установа почев од 01.01.2014. године),
- "08" - добровољни трансфери од физичких и правних лица,
- "09" - приходи од продаје нефинансијске имовине (продаја опреме и непокретности по "мастер плану" – вишкови непокретности),
- "13" - нераспоређени вишак прихода из ранијих година (овај износ говори о неутрошеним средствима из претходне године по изворима "04"и "09"),
- "15" - неутрошена средства донација из ранијих година.

Из података на графикону бр. 6 може се уочити да основни извор финансирања расхода одбране представљају "01" – приходи из буџета, који учествују у укупним изворима финансирања расхода одбране у протекле 2 године са 94,8%, док је учешће осталих извора финансирања врло мало (до 5,2%). На основу наведених података, јасно је да финансирање расхода одбране директно зависи од средстава из извора "01", док се остали извори финансирања могу користити у ситуацијама када износ распоређених средстава из извора "01" није довољан за потребе система одбране.



Графикон бр. 6 - Структура одобрених средстава за финансирање расхода одбране по изворима финансирања и годинама.
(Извор: Закон о буџету, 2014, 2015, 2016)

3.7. Категорије расхода система одбране

Средства распоређена у буџету РС за финансирање расхода одбране, између осталих класификација, приказана су и по економској класификацији - по троцифреним контима у складу са Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем РС. Ради лакшег анализирања и праћења трошкова у систему одбране, наведена конта начелно су подељена на три категорије трошкова система одбране, према следећем:

- Персонални трошкови – садрже трошкове система одбране за плате запослених у систему одбране, као и за већи број додатака и накнада (нпр. додатак за обављање специфичне војне службе или накнада за одвојени

живот од породице) и друге специфичне издатке (нпр. социјални доприноси који се исплаћују на терет послодавца).

- Оперативни трошкови - садрже трошкове енергетских и комуналних услуга, исхране, одеће, смештаја, службених и других путовања, горива и мазива, одржавања опреме и објеката, обуке и многе друге трошкове.
- Трошкови инвестиција - садрже трошкове куповине новог наоружања и опреме, трошкове развоја новог наоружања и опреме, трошкове модернизације садашњег наоружања и опреме, и изградња и инвестиционо одржавање објеката инфраструктуре. (Жугић Р., 2008)

Структура буџета одбране по категоријама трошкова односно расхода и њихов међусобни однос говори о тежишту финансирања система одбране, односно о ефикасности самог буџета одбране. Као пример државе са оптималном структуром војног буџета узима се Норвешка, у којој се за персоналне трошкове издваја 40%, за оперативне трошкове и инвестиције по 30%. (Петровић Р., 2015)

3.8. Израда финансијског плана система одбране као део процеса израде буџета

Израда финансијског плана, као део финансијског пословања у систему одбране, је саставни део општег процеса израде буџета РС. Финансијски план система одбране је акт директног корисника буџетских средстава, израђен на основу упутства за припрему буџета и усклађен са смерницама за израду средњорочних планова и Фискалном стратегијом, у којој се процењује обим прихода и расхода за период од једне или три године као оквир за планирање расхода корисника буџетских средстава. (ЗБС, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015)

Процедура израде буџета РС прописана је ЗБС и извршава се према буџетском календару.

Министар финансија до 15. фебруара даје интрукцију директним корисницима буџетских средстава за предлагање приоритетних области финансирања за буџетску и наредне две године.

Министарство одбране, као и остали директни корисници средстава, до 15. марта доставља предлог приоритетних области финансирања, који је на нивоу система одбране израђен на основу предлога носиоца ПА и Пр (организацијских целина МО и ГШ). Предлог приоритетних области финансирања представља практично прелиминарни нацрт буџета за буџетску и наредне две године и кључан је за анализу буџета, будући да показује шта корисници буџетских средстава желе да постигну у наредном трогодишњем периоду. Програмска структура подложна је изменама у смислу да је могуће додати нову ПА или Пр у случају потребе, односно да је могуће одустати од реализације одређене ПА или Пр уколико нису ефикасни. Измена програмске структуре се доставља Министарству финансија приликом достављања предлога приоритетних области финансирања у систему одбране. (Петровић Р., 2015)

Приоритетне области финансирања укључују се у Фискалну стратегију, коју израђује Министарство финансија, а усваја Влада сваке године до 15. јуна и која садржи економску и фискалну политику Владе са пројекцијама за буџетску

и наредне две фискалне године. Пројекције представљају средњорочни оквир расхода буџета РС, који укључује и укупне расходе по корисницима буџетских средстава за наведени период и за МО представља практично утврђени лимит за планирање расхода. (ЗБС, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015)

У даљој процедури, министар финансија до 5. јула доставља директним буџетским корисницима упутство за припрему нацрта буџета РС, након чега почиње процес израде предлога финансијског плана система одбране. У упутству је наведен поступак и динамика припреме буџета и финансијских планова корисника и предлог трогодишњег оквира средстава у финансијским плановима директних корисника. На основу наведеног упутства и Средњорочног плана и програма развоја система одбране, Управа за буџет СБФ МО доставља Смернице за израду Финансијског плана МО руководиоцима ПР и носиоцима функција¹ у МО и ВС. На нивоу система одбране анализирају се реализоване мере, утрошак средстава у финансијском плану и постигнути циљеви у претходној години, као и циљеви за будући период. Управа за буџет СБФ МО обједињава предлоге финансијских планова ПР, ПА и Пр, врши процену исказаних потреба и могућности и израђује нацрт Финансијског плана МО. (Кнежевић М. и Тешановић Б., 2011)

Након усвајања нацрта финансијског плана МО од стране Савета за планирање одбране, министар одбране верификује исти најкасније до 15. августа текуће године.

Министарство одбране до 1. септембра доставља предлог финансијског плана Министарству финансија у писаном и електронском облику.

Влада доставља Народној скупштини ревидирану Фискалну стратегију до 5. октобра, а Министарство финансија на основу прикупљених предлога финансијских планова корисника буџетских средстава врши усаглашавање истих и израђује нацрт закона о буџету РС, који до 15. октобра доставља Влади. Према буџетском календару, Влада усваја нацрт закона о буџету РС до 1. новембра и доставља предлог закона о буџету РС Народној скупштини, која коначно доноси закон о буџету РС за наредну годину до 15. децембра текуће године. (ЗБС, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015)

Када се усвоји буџет, руководилац ПР у систему одбране решењем распоређује буџетска средства на четвртм нивоу економске класификације контног плана за буџетски систем ПА и Пр (корисницима средстава у МО и ВС), у складу са одобреним апропријацијама по наменама средстава. Предлог наведеног решења израђује Управа за буџет СБФ МО.

Руководиоци ПА и Пр решењем распоређују буџетска средства организацијским целинама (нижим нивоима планирања) у свом саставу, закључно са корисницима средстава IV нивоа. Након распореда средстава, корисници почињу да спроводе ПР, ПА и Пр. (Правилник о финансијском пословању у МО и ВС, 2011, 2013, 2014)

Финансијски план МО се доноси за период од једне фискалне године и важи за годину за коју је донет, осим средстава обезбеђених у оквиру НИП која се планирају за једну или више година.

¹ Носилац функције је посебним актом одређена унутрашња организациона јединица МО и организациона јединица ГШ ВС надлежна за нормирање функције из свог делокруга (Правилник о финансијском пословању у МО и ВС, 2011, 2013, 2014).

3.9. Извршење финансијског плана система одбране као део процеса извршења буџета

Према ЗБС, одговорност за извршавање буџета је на Влади, а одговорност за законито коришћење распоређених средстава директних буџетских корисника је на надлежним органима буџетског корисника, односно органима јавне управе. (Милетић М., 2009)

Систем извршења финансијског плана система одбране је саставни део система извршења буџета РС и обухвата оне процесе и поступке који се спроводе комуникацијом са Рачуноводственим центром СБФ МО (у даљем тексту РС) и даље електронском комуникацијом са Управом за трезор, а којима се извршавају расходи и издаци ПР, ПА и Пр у оквиру система одбране, који су утврђени законом о буџету. (ЗБС, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015)

Према функцији коју имају у извршењу финансијског плана система одбране, лица у систему одбране се деле на наредбодавце и рачунопологаче, чије су функције неспојиве због специфичности њихових послова.

За средства која су у буџету утврђена за потребе система одбране, наредбодавац је министар одбране, а остали наредбодавци у систему одбране су руководиоци организацијских целина у ВС и МО који су овлашћени од стране министра одбране да располажу распоређеним средствима из буџета у границама одобрених средстава и одговорни су за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу и коришћење одобрених буџетских средстава. (Милетић М., 2009) За непоштовање финансијске дисциплине, наредбодавци могу бити санкционисани.

Рачунопологачи су лица која контролишу ангажовање (трошење) буџетских средстава и одговорни су за њихово наменско коришћење, у складу са важећим прописима. Њима није дато овлашћење за располагање средствима. У систему одбране то су лица на радном односно формацијском месту у финансијској служби, службама логистике и другим органима. За свој рад одговарају наредбодавцу и надлежном финансијском органу виших нивоа организације. (Милетић М., 2009)

Финансијски план корисника у систему одбране се извршава остваривањем планираних прихода и плаћањем преузетих обавеза на основу рачуноводствене документације о настанку пословне промене, под условима прописаним за буџетско рачуноводство и у складу са Правилником о финансијском пословању у МО и ВС (2011, 2013, 2014).

Основни циљ извршења финансијског плана у систему одбране представља финансирање усвојених ПР, ПА и Пр, а сама динамика извршења зависи од активности корисника у систему и од ограничења која диктирају одредбе важећих закона и прописа (нпр. ЗЈН).

Преузимање обавезе од стране корисника средстава врши се ангажовањем новчаних средстава по основу правног акта, под условима прописаним законом, за која се у тренутку ангажовања очекује да представљају издатак (готовинско плаћање) или ће представљати издатак у будућности. (Правилник о финансијском пословању у МО и ВС, 2011, 2013, 2014)

Обавезе, чијим плаћањем се извршава финансијски план корисника у систему одбране, настају:

- 1) доношењем правних и других аката (решења, наредби) надлежног наредбодавца на основу којих се врши исплата новчаних припадности запослених у систему одбране (плате, накнаде и др) и
- 2) закључењем уговора о набавкама добара, услуга и радова у систему одбране који мора бити сачињен у складу са прописима којима се уређују јавне односно поверљиве набавке.

Наредбодавац може преузимати обавезе само до висине распоређених буџетских средстава за одређену намену у буџетској години. Када то захтевају природа набавке и интереси одбране може се преузети и вишегодишња обавеза, али годишња обавеза за плаћање мора бити усклађена са износом одобрених средстава за одговарајућу намену односно расход за текућу годину. (Правилник о финансијском пословању у МО и ВС, 2011, 2013, 2014)

У погледу извора финансирања обавеза, плаћање се може вршити из свих одобрених извора, при чему се плаћање из сопствених прихода² може вршити након извршене наплате односно извршене уплате истих.

Обавезе се исплаћују на основу наредбе за исплату, која представља својеврсни интерни документ у систему одбране и издаје се од стране овлашћеног наредбодавца на основу оригиналних исправа којима је обавеза преузета и пријем набавке односно услуге потврђен од овлашћеног лица (уговор са пратећом документацијом, рачун, отпремница, доказ о пријему односно књижењу, записник о пријему односно извршењу услуге и сл.).

Захтев корисника средстава за плаћање обавеза спроводи се достављањем наредбе за исплату са одговарајућом рачуноводственом документацијом (одлука, решење, уговор, предрачун, рачун и др) РЦ. Након одговарајуће контроле исплатне документације у РЦ, врши се евидентирање створене обавезе у систем извршења буџета најкасније пет радних дана пре очекиваног плаћања, а када преузета обавеза постане важећа (оверена од овлашћеног лица за оверу), РЦ израђује захтев за плаћање који доставља у електронској комуникацији са Управом за трезор на реализацију.

У циљу планирања ликвидности готовинских токова новчаних средстава на основу прихода и примања односно прихода и расхода, МО је као и остали директни корисници буџетских средстава обавезно да у оквиру финансијског плана планира квоте на месечном нивоу за наредна три месеца. План извршења буџета за систем одбране као преглед планираних прихода и примања корисника буџетских средстава према извору финансирања и преглед планираних расхода и издатака за три месеца обједињава се сваког месеца на нивоу Управе за буџет СБФ МО и доставља Трезору преко РЦ. Са тим у вези, плаћање обавеза у систему одбране може се вршити до износа одобрених апропријација и утврђених квота МО са консолидованог рачуна Трезора. (Правилник о финансијском пословању у МО и ВС, 2011, 2013, 2014)

На основу извршеног плаћања, евидентирају се расходи и издаци по извору финансирања, кориснику, програму, месту настанка, а, по потреби, и другим

² Онај део сопствених прихода који се задржава на нивоу корисника за финансирање - приходи од специфичне делатности научно-истраживачких и ремонтних установа.

обележјима, а РЦ најмање једном месечно доставља извештај о извршеном плаћању обавеза корисницима средстава у систему одбране.

Правилником о ФП је предвиђена обавеза корисника буџетских средстава у оквиру система одбране да приликом извршавања одређеног расхода и издатака првенствено ангажује расположива средства из прихода и других извора, а затим из средстава буџета.

3.9. Опсег и структура средстава за финансирање одбране Републике Србије

У једном од претходно обрађених делова, објаснили смо да је основни извор средстава намењених финансирању расхода одбране остварени БДП и то онај део БДП који се прерасподељује за јавну потрошњу. Тај део средстава из БДП исказује се у буџету РС, као основном инструменту финансирања јавних расхода и то у делу који се односи на расходе МО.

Већ смо поменули да је финансирање одбране правно утемељено у Уставу РС, а даље дефинисано у Стратегији одбране РС и Закону о одбрани. Међутим, сама висина висина издвајања средстава за систем одбране у проценту од БДП одређена је Дугорочним планом развоја система одбране РС (у даљем тексту ДПРСО РС), који представља плански документ МО и ВС заснован на документима стратешког планирања система одбране (Стратегија националне брзбедности и Стратегија одбране). Овај документ усвојен је од стране Народне скупштине РС у 2011. години са циљем планирања способности система одбране за извршење функције одбране земље за период до 2020. године. У њему је посебно дефинисано финансирање дугорочног развоја система одбране, а као један од задатака чија реализација доприноси достизању општих и специфичних циљева развоја система одбране наведен је задатак да се обезбеди стабилно финансирање система одбране издвајањем најмање 2% од БДП на годишњем нивоу за потребе финансирања расхода система одбране. (Влада РС, 2011)

Имајући у виду да се ниво укупне јавне потрошње посматра и исказује у односу на БДП, као основни извор средстава за јавну потрошњу, за потребе сагледавања опсега средстава који држава улаже у систем одбране битно је сагледати однос расхода одбране у односу на БДП.

у милионима динара

ОПИС	Износи по годинама				
	2012	2013	2014	2015	2016
Вредност БДП	3,584,235.8	3,876,403.4	3,908,469.6	4,043,467.8	4,137,700.0
Буџетски расходи и издаци	1,033,170.2	1,051,752.6	1,121,926.1	1,115,731.7	1,119,194.2
Укупни расходи одбране	58,963.0	57,048.1	60,368.6	58,762.7	58,266.7
Учешће у БДП	1.65%	1.47%	1.54%	1.45%	1.41%
Учешће у буџетским расходима и издацима	5.71%	5.42%	5.38%	5.27%	5.21%

Табела бр. 5 - Учешће расхода одбране у БДП и буџетским расходима.

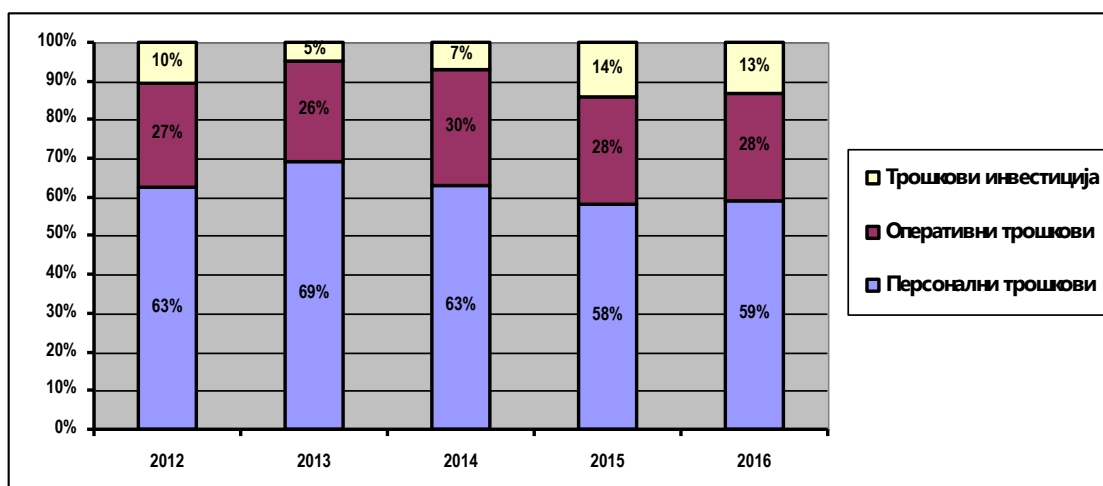
(Извор: Закон о буџету РС, 2012, 2013 и <http://www.mod.gov.rs>)

Из презентованих података у табели бр. 5 може се уочити да се у посматраном периоду (2012. до 2016. године) за финансирање расхода одбране просечно издвајало из буџета РС око 58,7 милијарди динара из свих извора финансирања или 5,4% укупног годишњег буџета РС, што говори о томе да се за систем одбране издвајају значајна средства и да је МО један од већих корисника средстава из буџета.

Међутим, присутан је негативан тренд раста одобрених средстава за финансирање система одбране у последње три године, чему је највише допринело смањење зарада у јавном сектору у 2014. години што се одразило на наредне две године. У 2016. години одобрена су средства у мањем износу за 0,8% у односу на 2013. годину и 3,8% у односу на 2014. годину. Без наведеног умањења средстава, може се рећи да су одобрена средства у укупном износу мање више константна из године у годину.

Са друге стране, уколико се у периоду након усвајања ДПРСО РС до 2016. године посматра издвајање наведених средстава у односу на БДП, уочава се да су та издвајања значајно испод 2% БДП, да је њихово просечно издвајање око 1,5% БДП и да бележе негативан тренд у односу на 2012. годину, највећим делом због раста вредности БДП у посматраном периоду. На основу наведеног може се закључити да се из године у годину распоређују средства из буџета која нису довољна за финансирање расхода система одбране у складу са потребама за развојем оружаних снага и да наведено негативно утиче на функционисање и будући развој система одбране. (Кнежевић М. и Тешановић Б., 2011)

Дугорочним планом развоја система одбране РС дефинисана је и пожељна структура трошкова система одбране као један од циљева дугорочног финансирања одбране. Та оптимална структура огледа се у таквом међусобном односу расхода где персонални расходи учествују у укупним расходима одбране са 50%, оперативни расходи са 30% и расходи за инвестиције са 20%. (Влада РС, 2011) На графикону бр. 5 приказана је структура буџета одбране РС по категоријама трошкова у % за период 2012. до 2016. године.

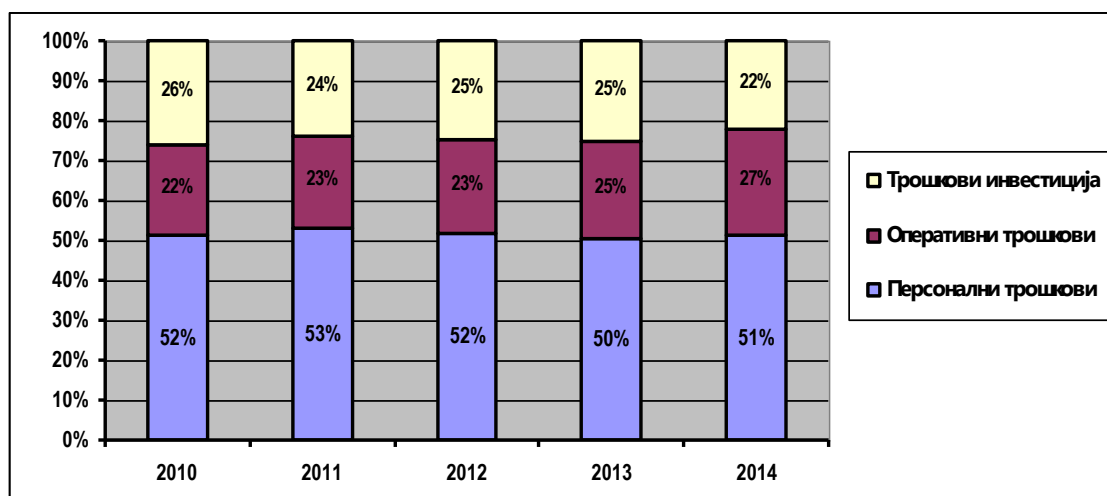


Графикон бр. 5 - Структура буџета одбране РС у периоду 2012. - 2016. године по категоријама трошкова

(Извор: Петровић Р., 2015; <http://www.mod.gov.rs>)

За приказане структуре трошкова у буџетима одбране за анализирани период карактеристичан је неповољан однос између свих категорија трошкова. Уочава се високо учешће персоналних трошкова на уштрб трошкова инвестиција у већој мери (6 - 15%), што има негативан утицај на инвестирање у модернизацију, опремање и инфраструктуру као предуслов за развој система одбране и на уштрб оперативних трошкова у мањој мери (2-4%) што се негативно одржава и на текуће функционисање система одбране.

Такође, приметан је негативан тренд учешћа персоналних трошкова у укупним трошковима одбране од 2013. до 2016. године, добрим деклом као последица смањења зарада у јавном сектору и позитиван тренд учешћа трошкова инвестиција, што се може оценити као позитивно, али још увек недовољно за нормално функционисање и развој система одбране у складу са стратешким документима.



Графикон бр. 6 - Просечна структура буџета одбране у периоду 2010. - 2014. године по категоријама трошкова на нивоу ЕУ
(Извор: European Defence Agency, 2014)

Дакле, на основу приказаних података може се закључити да се из буџета РС не издвајају довољна средства за финансирање инвестиционих расхода у систему одбране односно за развој и набавку новог наоружања и опреме и улагање у инфраструктурне објекте за потребе система одбране. Разлози за то могу се тражити у ефектима економске кризе и великој задужености земље, које су неповољно утицале на стање јавних финансија. Нарушена структура трошкова у буџету одбране углавном се може наћи код земаља које су у процесу транзиције и код којих су у току значајне реформе у друштву, као што је то случај са РС.

Наведени подаци указују на неопходност максималне рационализације у коришћењу буџетских средстава која се на годишњем нивоу издвајају за потребе одбране, како би се са тако органиченим средствима постигли максимални могући резултати у функцији одбране.

4. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Да би смо могли да сагледамо корелацију између јавних расхода за одбрану и јавних набавки у систему одбране, неопходно је да претходно дефинишемо појам јавних набавки, опишемо на који начин је ова област уређена у РС у нормативном и институционалном смислу и да у теоријском смислу обрадимо законом прописане облике јавних набавки. У наставку овог дела објаснићемо друштвено економски значај и појам сврсисходности јавних набавки.

4.1. Дефиниција јавне набавке

Јавну набавку можемо дефинисати као прибављање добара, услуга и радова на тржишту од стране државних органа, организација и јавних предузећа, које се врши по процедурама и под условима прописаним Законом о јавним набавкама (2012, 2015) (у даљем тексту: ЗЈН). (Управа за јавне набавке, 2015) Сам појам јавне набавке појмовно је одређен у важећем ЗЈН из 2012. године.

Да би смо јасније разумели дефиницију јавних набавки, битно је анализирати њене елементе.

Прво, сама активност јавне набавке везана је за остваривање имовинског права над предметом набавке, које се врши закључењем одређеног теретног уговора у писаној и електронској форми између правног лица које наручује (у ЗЈН - наручилац) и добављача (у ЗЈН - понуђач).

Друго, као предмет јавне набавке је прибављање добра и услуга и уступање извођења радова, који су детаљније разврстани у самом закону.

Треће, субјекти који се појављују као наручиоци у поступку јавне набавке одређени су законом, као државни органи, органи аутономне покрајине и органи локалне самоуправе, као и јавна предузећа.

Четврто, начин и услови под којима се врши јавна набавка прописани су законом кроз јасно дефинисане процедуре којих се морају придржавати наручиоци у различитим случајевима. (ЗЈН, 2012, 2015)

4.2. Правни оквир система јавних набавки у Републици Србији

Правни оквир система јавних набавки у РС представља скуп свих закона и прописа који на директан или индиректан начин одређују начин поступања свих државних субјеката односно субјеката у јавном сектору у области набавки добара, услуга и радова на тржишту чије се плаћање врши на терет јавних средстава.

Правни оквир система јавних набавки не може се посматрати изван реформе националног законодавства, коју РС као држава спроводи у циљу постизања стратешког циља на пољу европских интеграција. Наиме, намера РС да постане пуноправни члан ЕУ намеће обавезу да се домаће законодавство прилагоди правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*), кроз усвајање и примену њених закона и стандарда, који су заједнички за све њене чланице. Правни оквир система јавних набавки у РС прошао је и још увек пролази кроз реформу и надоградњу упоредо са реформом читавог националног законодавства, која је започета практично крајем 2000. године са јасним

опредељењем РС за европске интеграције (Самит ЕУ у Француској). (Будимир Б. и др, 2008)

Посебни прописи ЕУ који регулишу област јавних набавки обрађени су у форми више директива, као правних аката, у којима су исказани захтеви за уређењем одређених области у систему јавних набавки на одређени начин. Суштина таквих директива је да оне обавезују како чланице ЕУ, тако и државе кандидате за придруживање ЕУ да одредбе тих директива уграде у национало законодавство, како би се постигао жељени циљ. Са тим у вези, РС, којој је додељен статус кандидата за придруживање ЕУ од стране Европског савета 2012. године, обавезна је да директиве ЕУ у области јавних набавки угради у своје законодавство. За потребе прилагођавања законодавства нових држава - кандидата за придруживање ЕУ, правне тековине ЕУ у виду низа закона, правила и стандарда подељене су на 35 различитих области права ЕУ - преговарачких поглавља. Прилагођавању закона и прописа у области јавних набавки посвећено је преговарачко поглавље 5 - Јавне набавке. (Будимир Б. и др, 2008)

Са нормативним уређењем области јавних набавки у Србији почело се доношењем првог ЗЈН из 2002. године (2002, 2003, 2004, 2005). Он представља први пропис, који је са подзаконским актима донетим на основу тог закона правно регулисао област јавних набавки у Србији. Не улазећи у његове недостатке, којих је према многим мишљењима стручне јавности било и претпљене измене и допуне у периоду од 2003. до 2005. године, неспоран је његов значај за постављање темеља за даљи развој, надградњу и унапређење ове области, обзиром да је био усклађен са тада важећим директивама ЕУ из области јавних набавки.

Даља надоградња правног система јавних набавки у Србији настављена је након шест година примене првог ЗЈН, када је усвојен други по реду ЗЈН из 2008. године (2008) чијом применом је РС почела да се приближава стандардима који су у области јавних набавки постављени у европским развијеним државама. Овим законом је измењено око две трећине одредби претходног закона, унапређена је процедура, ефикасност и контрола поступака, као и систем заштите права понуђача. (Управа за јавне набавке, 2009)

Због уочених недостатака у току практичне примене ЗЈН из 2008. године и потребе даљег унапређења система јавних набавки кроз повећање ефикасности поступака и контроле и спречавања евентуалних злоупотреба, као и потребе усклађивања са новоусвојеним директивама ЕУ у области јавних набавки донет је трећи по реду ЗЈН из 2012. године, који са изменама и допунама у 2015. години данас чини окосницу правног оквира система јавних набавки у Србији. (Привредни саветник, 2013). Основни циљ важећег ЗЈН је дефинисање процедура за вршење набавки у јавном сектору на такав начин који ће омогућити ефикасно коришћење јавних средстава и успоставити механизме за спречавање корупције приликом јавног набављања, због чега припада сету антикорупцијских закона у РС.

У ЗЈН нормативно су регулисани услови, начин и поступак јавне набавке, област планирања и централизације јавних набавки, начин њиховог спровођења у одређеним областима, питања у вези са евидентирањем података о јавним набавкама, организација и послови посебних институција

формираних у систему јавних набавки и област заштите права у јавним набавкама. (Транспарентност – Србија, 2012)

Значајан део правног оквира система јавних набавки у Србији чине и подзаконска акта која су донета на основу ЗЈН и која имају за циљ да ближе и детаљније уреде услове и процедуре којих се треба придржавати у вези са планирањем, реализацијом и извештавањем о јавним набавкама. На основу важећег ЗЈН и његових измена, укупно је донето петнаест подзаконских аката.

Управа за јавне набавке донела је осам подзаконских аката којима је детаљно регулисала поједина питања у вези са Планом набавки и Порталом јавних набавки (2015) (у даљем тексту - Портал ЈН), радом грађанског надзорника (2013), извештавањем о јавним набавкама и њиховом евиденцијом (2013), садржајем појединих образаца у поступцима (2015), елементима конкурсне документације (2015), стручним оспособљавањем службеника за јавне набавке (2015), грађанским надзорником (2013) и интерним актима наручиоца (2013).

Влада РС донела је пет подзаконских аката који регулишу појединости у вези са наручиоцима (2015), централизованим набавкама (2015), јавним набавкама у области одбране и безбедности (2014, 2015) и општим речником набавке (2014).

Министарство финансија донело је два правилника који уређују питања у вези са регистрацијом понуђача (2013) и домаћим пореклом добара која су предмет јавних набавки (2013). (<http://www.ujn.gov.rs>)

У правни оквир система јавних набавки могу се сврстати и остали закони и прописи који у већој или мањој мери регулишу одређене области у вези са реализацијом јавних набавки. Међу најзначајнијим законима могу се поменути:

- Закон о облигационим односима, чије се одредбе примењује на сва питања у вези са уговором о јавној набавци, која нису посебно дефинисана у ЗЈН и
- Закон о општем управном поступку, чије се одредбе примењују за сва питања која нису посебно прецизирана ЗЈН у вези са поступком заштите права и јавног интереса у области јавних набавки, као управним поступком.

На крају је битно истаћи, да је поред усклађивања правног оквира система јавних набавки Србије са тековинама ЕУ, још важније и теже обезбедити пуну примену свих донетих закона и подзаконских аката из ове области на свим нивоима у држави (од локалног до републичког), што често представља већи проблем од самог усклађивања законодавства.

4.3. Институционални оквир система јавних набавки у Републици Србији

Институционални оквир система јавних набавки у РС може се дефинисати као скуп свих државних органа и институција које су на директан или индиректан начин у функцији имплементације закона и прописа у области јавних набавки, односно чији је делокруг рада у вези са:

- доношењем прописа којима се уређује област јавних набавки,
- обављањем стручних послова у вези са јавним набавкама,
- контролом и надзором над функционисањем система јавних набавки,
- предузимањем мера за унапређење система јавних набавки и
- извештавањем о резултатима активности у области јавних набавки.

Главне институције у систему јавних набавки Србије су:

- Управа за јавне набавке,
- Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки,
- Министарство финансија и
- Државна ревизорска институција.

Управа за јавне набавке (у даљем тексту: УЈН) је посебна организација Владе РС, која је образована на основу ЗЈН из 2002. године. Овој организацији у надлежност су дати стручни послови у вези са успостављањем и унапређењем система јавних набавки на економичан, ефикасан и транспарентан начин, у циљу повећања конкуренције и смањења корупције у овој области.

Међу најзначајнијим пословима УЈН, који су прецизирани важећим ЗЈН, је вршење надзора над применом наведеног закона, о чему је дужна да једном годишње подноси извештај Влади и одбору Народне скупштине надлежном за финансије. Ти послови подразумевају контролу спровођења поједних поступака јавних набавки, обавештавање Државне ревизорске и буџетске инспекције о уоченим неправилностима у реализацији поступака јавних набавки, као и покретање прекршајних поступака за повреду закона и подношење захтева за заштиту права у случају повреде јавног интереса. Важно је нагласити да су наручиоци и понуђачи законом обавезани да УЈН у траженом року достављају тражене информације и документацију коју поседују, у циљу вршења надзора и контроле.

Поред доношења подзаконских аката и прописивања стандардних образаца у вези са поступцима јавних набавки, ова организација даје мишење о тумачењу и примени ЗЈН и предузима мере за унапређење система јавних набавки. Такође, управља Порталом ЈН и обавља послове у вези са прикупљањем, обједињавањем и израдом периодичних и годишњих извештаја о реализацији јавних набавки у РС. Посебно је битна надлежност УЈН за именовање грађанског надзорника код набавки са процењеном вредношћу изнад милијарду динара. (Транспарентност – Србија, 2012)

Радам УЈН руководи директор, којег именује Влада РС и који по ЗЈН мора бити стручно лице са значајним искуством из области јавних набавки.

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија) је самосталан и независан орган РС, који обезбеђује заштиту права и јавног интереса у поступцима јавних набавки. (ЗЈН, 2012, 2015)

Надлежност овог органа у области јавних набавки, које су прописане ЗЈН, односе се на доношење одлука у вези са заштитом права у поступцима јавних набавки, праћење и контролу спровођења донетих одлука, изрицање новчаних казни наручиоцима, поништавање закључених уговора у поступцима, вођење прекршајних поступака у првом степену и остале послове у вези са заштитом права.

Републичка комисија образована је од девет лица (председник и осам чланова) која поставља Народна скупштина на период од пет година и која морају испуњавати услове прописане ЗЈН за именовање у наведену комисију. За постављење сваког лица обавезни услов је петогодишње искуство на пословима јавних набавки. Посебним члановима ЗЈН, регулисана су питања у

вези са спречавањем сукоба интереса председника и чланова приликом вршења својих дужности.

Поред наведеног, у надлежност овог органа дато је састављање и вођење листе вештака, који могу учествовати у његовом раду у складу са условима које ЗЈН прописује.

За потребе рада и доношења одлука у раду у оквиру Републичке комисије формирају се већа од по три члана, што је детаљније уређено посебним Пословником о раду. По потреби, Републичка комисија одржава опште седнице на којима се врши усаглашавање ставова у вези са применом прописа које користи у свом раду. Републичка комисија за свој рад одговара Народној скупштини и има законом дефинисану обавезу да јој једном годишње подноси извештај о свом раду са подацима о поништеним поступцима и о донетим одлукама у поступцима за заштиту права, о извршеним контролама код наручилаца и преузетим мерама, о прекрешајним поступцима и другим питањима из делокруга свог рада. (ЗЈН, 2012, 2015)

Законом о министарствима, Министарству финансија, је поред бројних послова државне управе у надлежност стављена и област јавних набавки у којој обавља послове везане за припрему нацрта закона, прописа и општих аката и давање предлога Влади у вези са стратегијом унапређења система јавних набавки. Поред наведеног, надлежна је за припремање и мишљења о примени ЗЈН.

Државна ревизорска институција (у даљем тексту: ДРИ) је самосталан, независан и највиши државни орган, основан 2005. године на основу Закона о Државној ревизорској институцији (2005, 2007, 2010), чија је надлежност вршење екстерне ревизије употребе јавних средстава у РС. У делокруг послова које обавља овај орган спадају послови ревизије финансијских извештаја и ревизије пословања наручилаца, односно послови ревизије правилности пословања и ревизије сврсисходности пословања. Значај ДРИ за ефикасан систем јавних набавки огледа се у томе, што се приликом ревизије реализације јавних средстава врши и контрола реализације уговора закључених у поступцима јавних набавки. На тај начин врши се ревизија реализације оног дела јавних средстава који се троши управо у поступцима јавних набавки и то у два правца (Управа за јавне набавке, 2009):

- кроз ревизију законитости набавки – да ли је приликом јавних набавки примењен ЗЈН, да ли је коришћена одговарајућа врста поступка у конкретном случају и др. и
- кроз ревизију сврсисходности набавки – да ли су набављени предмети набавке потребни наручиоцу, да ли су потребни у набављеним количинама, да ли су корисни за задовољење његових потреби др.

Независност у раду овог органа у институционалном погледу, огледа се у законској регулативи да он за свој рад одговара искључиво Народној скупштини.

Одредбама ЗЈН овом органу дата су бројна овлашћења везана за (ЗЈН, 2012, 2015):

- контролну функцију одређених специфичних ситуација током спровођења поступка јавне набавке (необјављивање одређених података од стране наручиоца због тајности, накнадне измене уговора у погледу цене или количине, додела уговора понуђачу са понуђеном вредношћу која је изнад процењене),

- примање информација од стране других органа о уоченим неправилностима у раду наручилаца и непоштовању одредби ЗЈН од стране наручилаца и
- подношења захтева за заштиту права и примање евентуалних примедби на закључене уговоре о централизованим набавкама.

Поред наведених органа и институција које чине стуб система јавних набавки у РС у институционалном смислу, постоји читав низ посебних институција од којих свака кроз свој делокруг рада доприноси правилном функционисању наведеног система. Посебно можемо издвојити:

- Агенцију за борбу против корупције,
- Комисију за заштиту конкуренције и
- Управу за заједничке послове републичких органа.

Агенција за борбу против корупције је самосталан и независан државни орган, чија се независност огледа у томе што за свој рад одговара директно Народној скупштини. У вези са јавним набавкама, овлашћења овог државног органа из одредби ЗЈН се углавном односе на примање информација од субјеката из система јавних набавки о уоченим случајевима корупције у поступцима јавних набавки и кршењу забране запошљавања представника наручиоца код понуђача. Најзначајни улога свакако је сарадња у изради плана за борбу против корупције у јавним набавкама, чији је носилац израде УЈН. (Транспарентност – Србија, 2012)

Комисија за заштиту конкуренције је самостална и независна организација, која такође одговара за свој рад искључиво Народној скупштини. У вези са јавним набавкама, дата јој је законска надлежност да од субјеката из система јавних набавки прима обавештења о повреди конкуренције у поступцима јавних набавки и да санкционише понуђаче за повреду конкуренције изрицањем мера забране учешћа у поступцима јавне набавке до две године. Ово овлашћење је врло битно за очување здраве конкуренције и поштовање једног од основних начела јавних набавки. (ЗЈН, 2012, 2015)

Управа за заједничке послове републичких органа је тело које је основано са циљем да спроводи централизоване јавне набавке за потребе свих државних органа и организација, на начин и под условима које детаљније уређује Влада као и списак наручилаца и добара који су предмет набавки. (Управа за јавне набавке, 2015)

4.4. Начела јавних набавки

Систем јавних набавки у РС темељи се на одређеним општим правилима односно принципима, којима је изражена сама суштина успостављања наведеног система. Реч је о пет општих начела јавних набавки, која су прописана ЗЈН и представљају усмерење за обликовање читавог правног оквира система јавних набавки, односно дефинишу циљ који је потребно достићи правном регулативом у области јавних набавки. У важећем ЗЈН дефинисана су следећа начела (ЗЈН, 2012, 2015):

- Начело ефикасности и економичности
- Начело обезбеђивања конкуренције
- Начело транспарентности поступка јавне набавке
- Начело једнакости понуђача

- Начело заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности

Важно је истаћи да су ова начела међусобно повезана и да само поступање у поступцима јавних набавки које истовремено уважава свако од наведених начела доприноси крајњем циљу система јавних набавки, односно доприноси правилној примени ЗЈН. У начелима јавних набавки садржана је одговорност, односно обавеза наручилаца у поступку јавних набавки, из чега произлазе и права понуђача, тако да је врло значајно да су наручиоци и понуђачи добро упознати са наведеним начелима и да их правилно примењују. Она се често користе као основа када се тумаче одредбе ЗЈН код којих у њиховој практичној примени дође до нејсноћа. (Управа за јавне набавке, 2009)

4.4.1. Начело ефикасности и економичности

Основно начело ЗЈН, које изражава суштину начина на који би требало да се користе јавна средства приликом јавних набавки је начело ефикасности и економичности. Полазећи од појма ефикасности и ефективности као захтева да се са што мање улагања, на прави начин брзо и квалитетно постигне што већи ефекат, примена овог начела у јавних набавкама значила би обавезу наручилаца да поступак јавне набавке спроведу уз минимално трошење јавних средстава, поштујући законом прописане рокове и законом прописану процедуру и да том приликом набаве добра, услуге или радове који најбоље одговарају сврси, намени и чији квалитет је на захтеваном нивоу.

Обзиром да је у питању основно и најбитније начело ЗЈН, у којем је садржана суштина јавних набавки, на њему је и акценат приликом процене успешности система јавних набавки. (Управа за јавне набавке, 2009)

4.4.2. Начело обезбеђивања конкуренције

Како се на тржишту до ниже цене за исти квалитет предмета набавке може доћи једино уз већу понуду, односно већу конкуренцију, начело обезбеђивања конкуренције представља једно од начела које директно утиче на постизање економичности приликом јавних набавки односно трошења јавних средстава, па самим тим и на остварење начела ефикасности и економичности.

Ово начело пред наручиоце поставља двојак захтева у погледу конкуренције. Прво, оно изражава обавезу свих наручилаца да приликом спровођења поступка набавке предузму све потребне мере да се омогући што већа конкуренцију, да би се већом конкуренцијом добио бољи однос цене и квалитета предмета набавке и бољу услови уговарања. Друго, оно изражава забрану ограничавања, односно онемогућавања конкуренције у смислу спровођења јавне набавке у преговарачком поступку у случајевима када то није неопходно, односно није прописано и у смислу постављања таквих критеријума и услова у поступку јавне набавке, који не доприносе повољнијој понуди у економском смислу, већ су усмерени на смањење броја понуђача у конкретном поступку у корист оних који се фаворизују на тај начин. (Управа за јавне набавке, 2009)

4.4.3. Начело транспарентности поступка јавне набавке

ЗЈН (2012, 2015) у члану 11. прописује начело транспарентности поступка јавне набавке на следећи начин: „Наручилац је дужан да обезбеди јавност и транспарентност поступка јавне набавке поштујући, али не ограничавајући се само на обавезе из овог закона.”

Дакле, код овог начела акценат је на јавности јавне набавке, као једном од основних услова који мора бити испуњен да би се омогућила права слободна конкуренција, а самим тим и економски најповољнија понуда као предуслов за економичну употребу јавних средстава. Овде се у правом смислу види међусобна повезаност начела јавних набавки, јер ово начело практично помаже реализацију претходно описаних начела.

Остварење начела транспарентности поступка јавне набавке практично је омогућено на два начина:

- прво, одредбама ЗЈН које прописују обавезну примену разних начина јавног оглашавања јавних набавки у зависности од конкретног случаја (Портал јавних набавки, интернет страница наручиоца, Портал службених гласила РС и база прописа, специјализовани лист),
- друго, одредбама ЗЈН које прописују право понуђача да имају увид у одређену документацију у току спровођења конкретног поступка набавке, као и након окончања поступка набавке.

4.4.4. Начело једнакости понуђача

Начело једнакости понуђача у јавним набавкама подразумева обавезу наручиоца да предузме неопходне мере како би сви понуђачи у свим фазама реализације јавне набавке имали равноправни третман. Ово начело истовремено забрањује коришћење било каквих врста дискриминаторских услова (националних, територијалних, личних и сл.) који би одређеног понуђача довели у неједнак положај у односу на друге понуђаче.

Како једнаки услови за све понуђаче омогућавају и праву конкуренцију у јавним набавкама, можемо констатовати да ово начело помаже реализацију начела обезбеђивања конкуренције, а преко њега и реализацију осталих већ описаних начела, што поново показује њихову међусобну повезаност.

Ипак, одредбом члана 86. ЗЈН прописано је фаворизовање домаћих понуђача у односу на стране понуђаче у случајевима једнаких понуда у поступку јавне набавке, што би значило неку врсту изузетка од примене овог начела, у циљу подстицања вишег државног циља (развој националне привреде). (Транспарентност – Србија, 2012)

4.4.5. Начело заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности

Начело заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности изражава обавезу наручиоца да предмети јавних набавки имају еколошки карактер и да утичу на смањену потрошњу енергије, односно да се ова својства предмета користе као један од елемената критеријума економски најповољније понуде и да пресудно утичу на избор понуде у случајевима када је то оправдано. (ЗЈН, 2012, 2015)

За разлику од претходно описаних начела јавних набавки, која представљају класична општа начела, ЗЈН познаје и начело заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности, као начело новије генерације. Оно није директно у вези са основним циљем јавних набавки, већ служи као средство за остварење других циљева који су од великог значаја за друштво у целини и дефинисани су разним државним стратегијама.

Поред већ наведених начела, постоје примери тзв. неименованих начела, односно посебних правила која су уграђена у ЗЈН, а чија примена није усмерена искључиво на постизање економског циља, већ слично начелу заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности имају функцију постизања неког другог циља од друштвеног значаја. Као пример можемо навести резервисане јавне набавке, које су регулисане чланом 8. ЗЈН и представљају стандардни поступак јавне набавке код којих је ограничено учешће за само одређене субјекте који имају везе са запошљавањем лица са инвалидитетом. У овом случају супротно начелу једнакости понуђача, законодавац је предвидео описану регулативу у функцији остваривања једног од циљева социјалне политике. (Транспарентност – Србија, 2012)

4.5. Основни облици поступака јавних набавки

ЗЈН предвидео је следеће врсте поступка јавних набавки (ЗЈН, 2012, 2015):

- 1) отворени поступак
- 2) рестриктивни поступак
- 3) квалификациони поступак
- 4) преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда
- 5) преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда
- 6) конкурентни дијалог
- 7) конкурс за дизајн
- 8) поступак јавне набавке мале вредности

4.5.1. Отворени поступак

Отворени поступак је важећим ЗЈН дефинисан као поступак јавне набавке у којем сви заинтересовани понуђачи могу поднети понуду.

Ово је основни поступак јавне набавке, чије коришћење би требало да буде у духу свих претходно описаних начела јавних набавки. Наиме, отворени поступак је по својој природи јаван и транспарентан, обезбеђује највећи ниво конкуренције обзиром да није ограничен број понуђача, као и подједнак третман свих понуђача и самим тим ствара све предуслове за избор економски најповољније понуде, односно најповољније услове уговарања.

Отворени поступак је уједно и најпростоји поступак јавне набавке јер је за његову примену потребно испунити само општи услов, тј. да је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки. У односу на отворени поступак, код свих осталих врста поступака јавних набавки морају бити испуњени одређени посебни услови за њихово коришћење, односно ако се наручилац не определи за коришћење отвореног поступка мора оправдати коришћење неке друге врсте поступка у складу са законским одредбама. (Управа за јавне набавке, 2009). Дакле, отворени поступак је предвиђен као правило за

спровођење јавних набавки, а остали облици су предвиђени као могућност у појединим случајевима када за то постоје услови.

Постоји више фаза у реализацији отвореног поступка јавне набавке.

Прва фаза подразумева покретање самог поступка које се врши, након испуњења општег услова (постојање позиције у одобреном годишњем плану набавке) доношењем одлуке о покретању поступка јавне набавке. Обавезни елементи наведене одлуке прописани су посебним чланом ЗЈН и односе се на податке о наручиоцу, редном броју набавке у години, предмету набавке, процењеној вредности, роковима, извору средстава која се користе и другим битним питањима у зависности од конкретног случаја.

У следећој фази, одређује се комисија за јавну набавку од најмање три члана доношењем посебног решења од стране наручиоца, чији обавезни елементи су такође прописани посебним чланом ЗЈН, као и услови које морају испуњавати одређени чланови комисије. Чланови комисије не смеју бити у сукобу интереса у вези са набавком коју спроводе, што потврђују потписивањем посебне изјаве. Комисија је одговорна за реализацију поступка јавне набавке у складу са одлуком о покретању и одредбама ЗЈН.

Наредна фаза подразумева израду конкурсне документације која је у надлежности комисије за јавну набавку и чији садржај и начин припреме је прописан посебним чланом ЗЈН. Упоредо са припремом конкурсне документације, комисија је дужна да припреми и позив за подношење понуда, чија садржина је прецизирана у прилогу број 3Б ЗЈН, као и претходно обавештење о намери спровођења поступка које није обавезно, а чији садржај је дефинисан у прилогу број 3А ЗЈН.

У даљем току отвореног поступка јавне набавке, следи фаза обавезног јавног објављивања огласа о јавној набавци, односно претходног обавештења (по потреби), позива за подношење понуда и конкурсне документације. Закон предвиђа обавезу објављивања јавних огласа на Порталу ЈН) и на интернет страници наручиоца, а у случају процењене вредности набавке преко 5 милиона динара и на Порталу службених гласила РС и база прописа.

У следећој фази следи прикупљање понуда на начин прописан законом и њихово јавно отварање у присуству свих заинтересованих лица (осим у случају потребе за заштитом података у складу са законским одредбама) о чему је обавезно вођење записника од стране комисије. Обавезни елементи записника о отварању понуда према ЗЈН углавном се односе на податке о времену, деловодном броју завођења понуда, предмету и процењеној вредности набавке, именима присутних лица (комисија, понуђачи..), понуђеним ценама, уоченим пропустима у понудама и поднетим примедбама на поступак отварања понуда и др. Записник се потписује од стране присутних представника комисије и понуђача, који добијају примерак истог, а понуђачима који нису присуствовали отварању, примерак се доставља у року од три дана.

Наредна фаза предвиђа стручну оцену понуда од стране комисије коришћењем критеријума економски најповољније понуде или најниже понуђене цене, уз обавезу израде писаног извештаја о томе. Обавезни елементи овог извештаја су подаци о предмету набавке, процењеној вредности, понуђачима, понудама које су одбијене, њиховима ценама и образложеним разлозима за одбијање, начину оцењивања понуда и понуђачу којем се додељује уговор.

На основу извештаја о стручној оцени понуде, наручилац бира најповољнијег понуђача доношењем одлуке од избору најповољније понуде у року одређеном у позиву за достављање понуда. Обавезни елементи ове одлуке, између осталог су образложење избора понуђача и подаци из извештаја комисије о стручној оцени понуда, као и упутство о правном средству. ЗЈН предвиђа обавезу да се најкасније три дана након доношења ове одлуке, иста објави на Порталу ЈН и на интернет страници наручиоца.

Битно је нагласити, да је ЗЈН предвиђена и могућност обуставе поступка у случају неиспуњења за доделу уговора, као и обавезу наручиоца да пружи увид у документацију поступка понуђачима чија понуда није прихваћена и извештавања наведених понуђача о томе, што је прецизно дефинисано посебним члановима ЗЈН.

Следећа фаза у спровођењу отвореног поступка је закључење уговора са изабраним понуђачем, које се може реализовати уколико неки од субјеката из система јавних набавки, а у складу са законски одредбама, није поднео захтев за заштиту права, односно може се реализовати уколико је такав захтев већ одбачен или одбијен. Рок у вези са поношењем и одлучивањем о захтеву за заштиту права је посебно дефинисан ЗЈН, као и поступање и надлежности за поступање са истим. У року од осам дана од када је рок за подношење захтева за заштиту права истекао, наручилац је обавезан да примерак потписаног уговора достави изабраном понуђачу на потпис.

Последња фаза подразумева обавезно јавно објављивање обавештења о закљученом уговору о јавној набавци најкасније пет дана након закључења истог. (Управа за јавне набавке, 2015)

4.5.2. Рестриктивни поступак

Рестриктивни поступак се може дефинисати као отворени поступак који се спроводи кроз две фазе, јер има основне карактеристике отвореног поступка, као што су потпуна јавност и транспарентност (објављивање јавних огласа о јавној набавци) и велика конкуренција (неограничени број понуђача у првој фази поступка).

Суштина рестриктивног поступка је да се у првој фази изврши селекција понуђача који испуњавају услове квалификације за учествовање у конкретном поступку набавке, а да се у другој фази позову сви понуђачи којима је призната квалификација и да се, на начин описан у класичном отвореном поступку, одабере најповољнији понуђач са којим ће се закључити уговор о јавној набавци. У једном рестриктивном поступку, може се извршити само једна набавка, а ова врста поступка се најчешће користи у случајевима када захтеве наручиоца у погледу набавке може да испуни само ограничени број понуђача, па је битно да се пре саме набавке провере могућности понуђача (Транспарентност – Србија, 2012).

У првој фази рестриктивног поступка (фази квалификације), одлуком се покреће поступак и позивају се сви заинтересовани понуђачи да доставе понуде објављивањем јавног позива за подношење пријава, чији садржај је прецизно дефинисан у прилогу 3В ЗЈН и конкурсне документације која се израђује посебно за обе фазе поступка.

Након прикупљања понуда, врши се класично јавно отварање понуда, стручна комисијска оцена примљених понуда и врши се селекција понуђача на оне који испуњавају постављене услове у конкурсној документацији и којима се признаје квалификација за учествовање у другој фази и на оне понуђаче који не испуњавају услове за учествују поступку набавке.

По извршеној селекцији понуђача, постоји обавеза обавештавања понуђача о избору објављивањем обавештења о признавању квалификације, чији обавезни садржај је прецизиран у прилогу ЗЋ ЗЈН (подаци о наручиоцу, предмету набавке, листи кандидата, року за достављање пријава, позиву за подношење пријава, начину преузимања конкурсне документације и контакт лицу).

Уколико је најмање тројици понуђача призната квалификација и није прошло више од шест месеци од доношења одлуке о признавању квалификације, испуњени су услови да почне друга фаза (фаза набавке). У супротном поступак се обуставља. Ова фаза почиње позивањем свих понуђача који су се квалификовали за учешће да доставе понуду у складу са конкурсном документацијом, која је посебно израђена за другу фазу поступка. У овој фази се не објављује јавни позив већ се позив за подношење понуда доставља само понуђачима којима је призната квалификација. Даља процедура поступка од прикупљања понуда до доделе и закључења уговора о јавној набавци идентична је као у отвореном поступку.

4.5.3. Квалификациони поступак

Квалификациони поступак је, слично рестриктивном поступку, такође двофазни поступак јавне набавке, који у првој фази подразумева селекцију понуђача и признавање квалификација за учешће у поступку набавке, а у другој фази подразумева избор најповољнијег понуђача са формиране листе кандидата, који испуњавају услове и закључење уговора о јавној набавци са истим. Разлике у односу на рестриктивни поступак везане су за:

- специфичност предмета набавке у погледу планирања и учесталости потреба за истим,
- период важења признате квалификације понуђачима (до четири године),
- минимални број понуђача са признатом квалификацијом (пет понуђача) као услов за покретање поступка набавке,
- могућност ажурирања листе кандидата понуђача са признатом квалификацијом и
- могућност виšekратних набавки у оквиру једног поступка.

Квалификациони поступак се према ЗЈН користи у случајевима када се набављају добра, услуге и радови из области редовног (стандардног) одржавања за којима се потреба јавља повремено и код којих није могуће планирати обим, количину и време потребе за предметом набавке.

У првој фази овог поступка спроводи се стандардно јавно позивање свих заинтересованих понуђача да поднесу пријаву за учешће у поступку јавне набавке. Након јавног отварања и стручне оцене пријава, врши се избор понуђача који испуњавају задате услове и којима се признаје квалификација за учешће у поступку јавне набавке доношењем одлуке, у којој се посебно образлаже из којих разлога су одбијене пријаве осталих понуђача. Обавезни елементи одлуке о признавању квалификације су листа кандидата (којих најмање мора бити пет) и период за који се квалификација признаје (највише до

четири године). ЗЈН обавезује наручиоца да ову одлуку најкасније после три дана објави на Порталу ЈН и на својој интернет страници и предвиђа могућност да се листа кандидата ажурира признавањем квалификација новопријављеним понуђачима који испуњавају услове и одузимањем квалификација понуђачима који престану да испуњавају услове. Такође, предвиђена је могућност ажурирања услова за признавање квалификације у складу са потребама наручиоца и могућност коришћења листе понуђача других наручилаца уколико испуњавају потребне услове.

Уколико на листи кандидата има најмање пет понуђача са признатим квалификацијама, испуњени су услови за почетак друге фазе овог поступка, у којој се реализује конкретна набавка позивањем свих кандидата са формиране листе да у року од осам дана доставе своје понуде уз обавезу објављивања јавног позива на Порталу ЈН и на интернет страници наручиоца. Даљи ток поступка набавке одвија се на већ описани начин у делу о отвореном поступку.

Дакле, квалификациони поступак јавне набавке је погодан да се за кратко време изврши набавка потребних добара, услуга и радова када се јави потреба и омогућава практично неограничени број конкретних набавки у другој фази у оквиру једног поступка набавке уз услов важеће листе кандидата. (Управа за јавне набавке, 2015)

4.5.4. Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда

Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда је поступак јавне набавке који је по својим карактеристикама јаван и у великој мери конкурентан, али с обзиром на само постојање преговарања са ограниченим бојем понуђача у једном делу овог поступка, може се рећи да ипак делимично нарушава начело обезбеђивања конкуренције. У ЗЈН дефинисане су могућности које се стављају на располагање наручиоцима за коришћење овог поступка јавне набавке а у вези су са:

- неуспехом у одређеним претходно започетим поступцима јавне набавке,
- немогућношћу процене вредности јавне набавке пре поступка и
- специфичностима одређених услуга.

Први случај када је оправдано коришћење овог поступка односи се на безуспешно спровођење отвореног, рестриктивног или квалификационог поступка или конкурентног дијалога (обустављени поступци), када је дата законска могућност наручиоцу да преговара само и са свим понуђачима који су се појавили у претходно неуспелом поступку о побољшању њихових претходно датих понуда како би исте биле прихватљиве наручиоцу. У том случају, доноси се одлука о покретању преговарачког поступка, израђује се конкурсна документација и (без обавезе јавне објаве) упућује се позив понуђачима за допуну претходно датих понуда. Преговори могу бити усмерени само на побољшање елемената понуде, а никако на погоршање неког од елемената који су претходно били прихватљиви, посебно понуђена цена. Услов за коришћење овог поступка у наведеном случају је да претходно задати услови и критеријуми из поступка остану непромењени. Конкурсном документацијом се, пре позивања понуђача на допуну понуда, одређује о којим елементима уговора ће се преговарати и дефинише се начин преговарања. О преговарању са понуђачима је обавезно вођење записника. У циљу смањења обима преговарања, дата је

могућност спровођења овог поступка кроз више фаза. Уговорена цена не сме бити већа од тржишно упоредиве цене, а квалитет предмета набавке се мора посебно контролисати. Даљи ток поступка до закључења уговора идентичан је као у отвореном поступку.

Други случај, предвиђен одредбама ЗЈН, односи се на изузетне набавке код којих се вредност истих не може проценити пре спровођења поступка због природе предмета набавке и ризика везаног за предмет набавке.

Последња законска могућност за коришћење преговарачког поступка са објављивањем позива за подношење понуда предвиђена је за јавну набавку услуга које се не могу набавити у отвореном или рестриктивном поступку и конкурентном дијалогу јер наручилац нема стручног знања да прецизно утврди њихову спецификацију обзиром на њихову природу.

У последња два случаја, обавезно је јавно објављивање позива за подношење понуда. (Управа за јавне набавке, 2015)

4.5.5. Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда спада у нетранспарентне поступке који у великој мери ограничавају конкуренцију те се може рећи да наведени поступак није ускладу са начелом обезбеђивања конкуренције. Процедура спровођења овог поступка од покретања поступка до избора најповољније понуде реализује се у складу са општим одредбама ЗЈН.

Међутим, у овом поступку не постоји обавеза јавног објављивања позива за подношење понуда, односно у поступку набавке учествује ограничени број понуђача. У погледу конкуренције, наручиоци су обавезни да позивају више лица за учешће у поступку, кад год за то има услова, са којима се реализује преговарачки поступак. У погледу транспарентности, дефинисана је обавеза објаве обавештења о покретању поступка, конкурсне документацију и одлуке о додели уговора. У погледу контроле, ЗЈН је за највећи број случајева коришћења овог поступка (за шест од осам случајева) предвидео обавезу прибављања мишљења УЈН о постојању основа за коришћење пре покретања поступка, који УЈН објављује на Порталу ЈН у року од десет дана од достављања захтева. Садржај обавештења о покретању поступка наведен је у Прилогу 3Е ЗЈН.

Коришћење наведеног поступка јавне набавке је ограничено на осам законом прецизно дефинисаних случајева. Уопштено речено, преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда оправдано је користити у случају:

- 1) неуспешно спроведеног отвореног или рестриктивног поступка уколико су испуњени законом одређени услови,
- 2) када само један добављач може извршити набавку из одређених законом прецизираних разлога,
- 3) када због хитности у вези са ванредним и непредвиђеним случајевима није могуће испоштовати рокове за отворени или рестриктивни поступак под одређеним законом дефинисаним условима,
- 4) када се у року од три године од закључења уговора, додатно набављају добра од претходног добављача у износу до петнаест процената вредности претходног уговора под посебним законом одређеним условима,

- 5) у случајевима када се у року од три године од закључења уговора, додатно набављају услуге или радови од претходног добављача у износу до петнаест процената вредности претходног уговора под посебним законом одређеним условима,
- 6) када се посебно повољно набавља од понуђача који је у ликвидацији под одређеним условима,
- 7) када се добра набављају на робним берзама,
- 8) када се набављају услуге као наставак конкурса за дизајн уз испуњење посебних законом предвиђених услова.

Уговорена цена у овом поступку јавне набавке не сме бити већа од тржишно упоредиве цене, а квалитет предмета набавке се мора посебно контролисати. (Управа за јавне набавке, 2015)

4.5.6. Конкурентни дијалог

Конкурентни дијалог је један од новијих врста поступака јавних набавки, који је уведен тек последњим (важећим) ЗЈН. По својим карактеристикама је сложенији поступак, који се спроводи у више фаза за набавку веома сложених предмета набавке код којих није могуће прецизирање техничких спецификација односно правно-економске структуре набавке. (ЗЈН, 2012, 2015)

Коришћење конкурентног дијалога најчешће је везано за набавке код којих је предмет набавке нешто ново за наручиоца, нешто са чим нема довољно искуства у набавци и не може да предвиди трошкове набавке истог нити могуће начине за задовољење своје потребе. Суштина овог поступка је да наручилац кроз селекцију понуђача призна квалификације делу понуђача који испуне услове за учешће, затим са њима води дијалог у којем добија сазнања и идеје о могућим начинима за решење његовог проблема и на крају бира понуђача који нуди најповољније решење и са којим закључује уговор о јавној набавци. Дакле, наручилац у овом случају нема довољно сазнања о могућим решењима пре почетка поступка.

Конкурентни дијалог има више фаза.

У првој фази, која је слична квалификационом поступку, прикупља пријаве свих заинтересованих понуђача, на основу претходно објављеног позива за подношење пријава и врши селекцију истих, на основу чега признаје квалификације оним понуђачима који су испунили унапред постављене услове из конкурсне документације. Рок за подношење пријава креће се од 15 до 35 дана у зависности од износа набавке и да ли је пре позива за подношење пријава објављено претходно обавештење. Квалификација понуђачима за учешће у поступку се признаје доношењем одлуке, која се мора објавити на Порталу ЈН и интернет страници наручиоца и чији је обавезан елемент образложење о разлозима непризнавања квалификација понуђачима.

У следећој фази овог поступка јавне набавке, наручилац, са сваким од изабраних понуђача, улази у дијалог о конкретном решењу које исти нуди за задовољење својих потреба. Закон посебно предвиђа обавезу поступања у складу са начелом једнакости понуђача у овој фази поступка и забрану откривања понуђеног решења једног понуђача другим понуђачима у циљу што веће и правилније конкуренције међу њима. Дакле, са понуђачем се води дијалог само о конкретном решењу које он нуди и о условима реализације

истог. Водећи дијалог са понуђачима, наручилац постепено ствара слику о решењима која су у складу са његовим могућностима и захтевима и искључује из дијалога понуђаче за чија решења процењује да нису прихватљива, о чему доноси одлуку у којој посебно аргументовано образлаже наведене разлоге и доставља је искљученим понуђачима. Као продукт ове фазе појављује се решење или више решења која усваја наручилац као прихватљива и жели да о условима њихове реализације добије конкретне и коначне понуде учесника поступка.

Наредна фаза конкурентног дијалога подразумева позивање свих понуђача који су до краја дијалога остали у поступку да поднесу своју коначну понуду за конкретан предлог или више предлога решења које је наручилац одабрао и дефинисао. Законски рок за подношење понуда је 20 дана од упућеног захтева наручиоца. Избор понуде се врши применом критеријума економски најповољније понуде, који мора бити наведен у конкурсној документацији, а приликом избора понуђача наручилац доноси одлуку о додели уговора и закључује уговор о јавној набавци. (Транспарентност – Србија, 2012)

4.5.7. Конкурс за дизајн

Конкурс за дизајн је специфична врста поступка јавне набавке коју наручиоци примењују када набављају услуге израде дизајна, плана или пројекта у вези са урбанистичким планирањем, грађевинарством, инжењерством и информатиком. Спада у поступке који се ређе примењују у пракси.

Суштина ове врсте поступка јавне набавке је да наручилац формира стручни, независни и самостални жири, са задатком да анализира понуђене нацрте, планове или дизајне анонимних понуђача и одабере онај који ће, према унапред одређеним мерилима у конкурсној документацији, бити прихватљив наручиоцу. Овај поступак може се реализовати као поступак пре доделе уговора о јавним услугама у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда или као поступак у којем се награђује најбољи дизајн, план или пројекат.

Сви делови процедуре за реализацију конкурса за дизајн, који нису посебно прецизирани ЗЈН спроводе се по правилима отвореног или рестриктивног поступка. Позив за учешће на конкурс за дизајн објављује се на Порталу ЈН и интернет страници наручиоца, а његов садржај прецизиран је у прилогу 3Д ЗЈН (подаци о наручиоцу, опису предмета и захтева у вези са предметом набавке, о начину и року за предају предлога, критеријумима за оцену, саставу жирија, наградама ако се додељују, уговору и др.).

Законом је забрањено постојање сукоба интереса код чланова жирија и предвиђени су услови у вези са стручним квалификацијама његових чланова. У погледу стварања услова за пуну конкуренцију, акценат у процесу бирања најповољнијег дизајна, плана или пројекта дат је на анонимности понуђача, која мора бити обезбеђена до избора од стране жирија. Такође, посебно је наведена забрана дискриминације понуђача према геоеграфском подручју и правном статусу.

О коначном избору дизајна, плана или пројекта и награђивању понуђача одлучује жири израдом стручног извештаја о оцени који доставља наручиоцу, на основу којег наручилац објављује обавештење о резултатима конкурса чији

је садржај прописан у Прилогу 3J ЗЈН (подаци о наручиоцу, опис и захтев у вези са предметом набавке, подаци о броју наручиоца, победнику конкурса и наградама). (ЗЈН, 2012, 2015)

4.5.8. Поступак јавне набавке мале вредности

Јавна набавка мале вредности је поступак јавне набавке који је ЗЈН предвидео за коришћење у случају када се набављају добара, услуге и радови за чију вредност је процењено да не прелази 5 милиона динара, уз услов да је и за укупну годишњу вредност истоврсних набавки процењено да не прелази 5 милиона динара. Горња граница за коришћење овог поступка у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга износи 10 милиона динара.

Поред наведеног, законом је предвиђена могућност да се и услуге у области здравства, социјалне заштите, права (осим правних услуга на које се ЗЈН не примењује из члана 7. ЗЈН), образовања и професионалног оспособљавања, рекреације, културе и спорта као и услуге хотела и ресторана набављају овом врстом поступка без обзира на то колико износи њихова процењена вредност (ЗЈН, 2012, 2015).

У погледу транспарентности и конкуренције, у поступку јавне набавке мале вредности постоји законска обавеза објављивања позива за подношење понуда на Порталу ЈН и интернет страници наручиоца, али и могућност да се поред наведеног позив директно упути на адресе најмање тројице понуђача за које наручилац има информације да су у стању да одговоре захтевима у конкретној набавци.

У односу на претходно описане врсте поступака јавних набавки, уместо комисије, за реализатора поступка набавке у овом случају одређује се службеник за јавне набавке или лице које ради на пословима јавних набавки. У случају потребе, због сложености предмета набавке, у реализацију набавке могу се укључити и друга лица која поседују потребну стручност.

У оквиру одредби ЗЈН које регулишу поступак јавне набавке мале вредности, инкорпорирана је и одредба о доњој граници процењене вредности набавке (500 хиљада динара) испод које наручиоци немају обавезу да примењују одредбе ЗЈН уз обавезан услов да је и укупна годишња вредност истоврсних набавки процењена на износ од 500 хиљада динара и мање. У том случају постоји обавеза наручиоца да поступак спроведе тако да се спечи сукоб интереса и омогући конкуренција и уговари цена која није изнад тржишно упоредиве цене. Посебно је дата могућност да се уместо закључења уговора о набавци, изабраном понуђачу изда наруџбеница која има све обавезне елементе уговора (предмет, количина, цена, начин и рок плаћања, место и рок испоруке и др.). (Транспарентност – Србија, 2012)

4.6. Посебни облици поступка јавних набавки

Законом о јавним набавкама предвиђени су посебни облици поступка јавних набавки:

- Оквирни споразум и
- Систем динамичне набавке.

Они у суштини не представљају поступке јавних набавки већ могуће начине (технике) доделе уговора о јавним набавкама.

4.6.1. Оквирни споразум

Оквирни споразум је споразум који се, након спроведеног једног од претходно описаних (основних) поступака јавних набавки, закључује са једним или више понуђача о условима под којима ће се у наредном периоду закључивати појединачни уговори и условима и критеријумима на основу којих ће се бирати најповољнија понуда. Услови могу бити уопштеније или детаљније дефинисани, али се посебно односе на цену и количину и услове. Оквирни споразум није поступак набавке већ инструмент којим се ствара оквир у виду општих услова који ће важити за будуће конкретне уговоре и закључује се за ограничени период (не дуже од две, односно три године у зависности од броја понуђача). (Петровчић А., 2011) Дакле, у овом случају, након што се спроведе један од поступака јавних набавки, уместо уговора о јавној набавци, закључује се оквирни споразум.

Наручилац мора унапред да прецизира са колико понуђача намерава да закључи оквирни споразум и да тај податак наведе у позиву за подношење понуда односно пријава. У случају да се не добије тражени број понуда које су прихватљиве, закон предвиђа могућност закључења оквирног споразума и са мање понуђача укључујући и једног понуђача.

У оквирном споразуму се децидно наводи наручилац или више наручиоца који га могу користити за закључење уговора о јавној набавци. Наведени уговори се морају доделити пре истека периода на који је оквирни споразум закључен, док период важења самих уговора може бити дужи или краћи од тог периода. Уместо уговора о јавној набавци постоји могућност издавања наруџбенице са битним елементима уговора. Битни услови наведени у оквирном споразуму не могу се касније мењати приликом закључења појединачних уговора о јавној набавци.

ЗЈН прави битне разлике у начину на који се закључује уговор о набавци у зависности од броја добављача са којима је закључен оквирни споразум.

У случају једног добављача, уговор о јавној набавци се закључује према условима дефинисаним у оквирном споразуму и према понуди коју је добављач упутио у поступку јавне набавке за закључење оквирног споразума.

У случају када је са више добављача закључен оквирни споразум, предвиђена су два начина закључења уговора о јавној набавци у зависности од тога да ли су у оквирном споразуму дефинисани сви потребни услови за уговор.

Уколико су оквирним споразумом прецизирани сви потребни услови, уговор о јавној набавци се закључује на основу њих и понуда које су добављачи већ доставили у поступку јавне набавке. У супротном, упућује се позив свим добављачима из оквирног споразума да поднесу понуде у складу са конкурсном документацијом за оквирни споразум, прикупљају се и рангирају понуде и са изабраним понуђачем се закључује уговор о јавној набавци. У овом случају је обавезно објављивање одлуке о додели уговора на Порталу ЈН и на интернет страници наручиоца, а предвиђена је и могућност да се до најповољније понуде дође коришћењем електронске лицитације.

Оквирни споразум користи се за честе и уобичајене набавке, код којих постоји потреба да се у одређеном периоду склопи више идентичних уговора (потрошни материјал, храна, услуге одржавања возила, набавка резервних делова и слично). Предности оквирног споразума су краћи рок за реализацију конкретних набавки, могуће уштеде због обједињених набавки за дужи период, мањи трошкови спровођења поступка набавке јер се на основу једног спроведеног поступка закључује већи број уговора и већа сигурност успешне реализације набавке. Најзначајнију примену нашао је код централизованих набавки. (Управа за јавне набавке, 2013)

Посебним одредбама ЗЈН одређене су набавке које се не могу реализовати применом оквирног споразума.

4.6.2. Систем динамичне набавке

Систем динамичне набавке је електронски инструмент за реализацију поступка јавне набавке користећи се правилима која важе за отворени поступак, уколико одредбе ЗЈН не дефинишу другачије одређена питања. Овде такође није у питању врста, односно облик поступка јавне набавке, већ могући начин спровођења поступка јавне набавке искључиво уз коришћење електронских средстава и информационе технологије, која је доступна великом броју интересената и омогућава постојање конкуренције међу њима. У суштини, овај систем подсећа на квалификациони поступак који се спроводи електронским путем. (Привредни саветник, 2013).

Овако успостављен систем динамичке набавке, законски је ограничен на рок трајања од максимално четири године, у којем све време важе непромењени услови за пријем понуђача у систем и све време важи позив понуђачима за подношење почетних понуда.

У фази успостављања система динамичне набавке, најпре се објављује позив за подношење почетних понуда са свим потребним техничким подацима о предмету набавке и конкурсном документацијом и сви заинтересовани понуђачи могу поднети почетну понуду у било којем моменту трајања система (четири године) чиме аплицирају за пријем у систем динамичне набавке. Забрањено је условљавање пријема у систем плаћањем било којих врста накнада за то. Наручилац прима у систем понуђаче чије понуде су оцењене као одговарајуће (законски рок 15 дана од пријема). Систем, који је успостављен на овај начин, у даљем периоду важења се може дограђивати пријемом нових понуђача, односно тако што постојећи понуђачи могу да побољшају своје почетне понуде у периоду његовог трајања.

Кад год се укаже потреба за конкретном набавком у периоду важења система, а у складу са начелима транспарентности и обезбеђивања конкуренције, прво се на Порталу ЈН и на интернет страници наручиоца објављује обавештење о постојању система динамичке набавке и позив свим заинтересованим лица да аплицирају за пријем у систем достављањем почетних понуда у року из обавештења. Након оцено примљених почетних понуда и пријема у систем понуђача са прихватљивим почетним понудама, испуњени су услови да наручилац затражи коначне понуде од свих понуђача из система динамичне набавке у циљу реализације конкретне набавке.

Коначе понуде информациони систем наручиоца аутоматски рангира према раније објављеним критеријумима из конкурсне документације и најповољнијем понуђачу додељује се уговор о јавној набавци.

Система динамичке набавке није ограничен на одређене предмете набавки, али је најчешћу примену нашао код набавки које су честе и понављају се и код којих постоји велики број добављача који их може извршити.

На крају овог дела, потребно је истаћи да је право сваког наручиоца да изабере један од претходно описаних поступака јавних набавки уколико су наравни испуњени законски услови за примену у конкретном случају, али би наручиоци по правилу требало да изаберу отворени или рестриктивни поступак јавне набавке, јер они у највећој мери обезбеђују испуњеност захтева општих начела јавних набавки. (Влада Црне Горе - Управа за кадрове, 2008)

4.7. Значај јавних набавки у друштву

Област јавних набавки у последње време добија на значају како на националном тако и на међународном нивоу, а посебно у земљама ЕУ. Значај који се придаје јавним набавкама у директној је вези са висином јавних средстава који се путем њих реализују када се држава односно јавни сектор појављује у улози наручиоца приликом прибављања добара, услуга и радова, као и са њиховим ефектима које имају на економском и друштвеном плану.

Према подацима Организације за економску сарадњу и развој (*OECD*), удео јавних набавки у јавним расходима земаља чланица *OECD* у 2013. години износио је просечно 29%, а највеће учешће забележено је у Холандији 45%. На нивоу ЕУ, јавне набавке у 2015. години учествују са 14% у БДП ЕУ и чине један од важних сектора економије. (*European Commission*, 2015) Према подацима УЈН, У РС у 2015. години 31,8% јавне потрошње одлазио је на јавне набавке, што чини 8,8 БДП РС. (Управа за јавне набавке, 2016) На основу наведеног јасно је да се значајна средства на националном нивоу реализују путем јавних набавки, па отуда и постоји потреба да се она у циљу општег друштвеног интереса рационално користе.

Сама идеја концепта јавних набавки првенствено је везана управо за ефикасност трошења јавних средстава и за оно што Кнежевић (2010а) назива „парадокс јавног добра”. Овај парадокс показује како се ниво рационалности у потрошњи мења у зависности од намене потрошње и врсте својине средстава која се користе у тој потрошњи. Наиме, позато је да се људи најрационалније понашају када користе свој новац за своје потребе, а најмање рационално понашају када туђи новац користе за туђе потребе, што је управо случај у потрошњи јавних средстава, обзиром да они који их користе не чине то за сопствене већ за потребе општег друштва. Управо из тог разлога неопходно је да се путем закона и процедура регулише начин поступања када се користе јавних средстава, а један од тих начина су управо правила поступања у јавним набавкама прописана ЗЈН.

Правилно устројен систем јавних набавки на националном нивоу има примарно вишеструки економски значај, који је уско повезан са слободном конкуренцијом, једнакошћу понуђача и транспарентношћу као једним од најбитнијих одлика система јавних набавки, а који пак произилазе из основних начела јавних набавки. (Остојић С. и Дамњановић Н., 2013)

Имајући у виду да је основни циљ циљ јавних набавки постизање што веће ефикасности приликом коришћења јавних средстава, основни економски значај јавних набавки првенствено је у уштеди средстава које држава може остварити коришћењем јавних набавки као инструмента за набавку потребних добара, услуга и радова на тржишту. Стварањем услова за што већу слободну конкуренцију приликом јавних набавки, омогућава држави, односно јавном сектору да добије најповољнију економску понуду, односно најнижу цену. С обзиром да је у питању уштеда јавних средстава, односно средстава пореских обвезника, то практично значи да ће остварене уштеде омогућити држави да та средства усмери на побољшање услуга које пружа својим грађанима (школство, здравство, социјално осигурање и др.) и тиме побољша њихов стандард и квалитет живота.

Поред наведене уштеде средстава, битно је нагласити узрочно последичну везу између квалитета добара, услуга и радова, које држава набавља путем јавних набавки на тржишту и квалитета услуга које држава обезбеђује својим грађанима. Најповољнија економска понуда такође омогућава држави да за што нижу цену добије најбољи могући квалитет добара, услуга и радова, односно да добије што већу употребну вредност за утрошена средства, што даље утиче и на квалитет пружених услуга друштву у целини.

Економски значај јавних набавки огледа се и у чињеници да правилно устројен систем јавних набавки на нивоу једне државе ствара повољне услове за повећање инвестиција што даље повољно утиче на привредни раст те државе. Наиме, транспарентност и слободна конкуренција повољно утичу на привлачење страних компанија, које уређени систем јавних набавки доживљавају као повољно окружење за пословање, са ниским ризиком за своја улагања и активно учествују као понуђачи у јавним набавкама.

Јавне набавке утичу и на конкурентност домаћих предузећа у приватном сектору. јер слободна конкуренција и транспарентност у јавним набавкама представљају значајан мотив за домаћа предузећа да учествују као понуђачи када јавни сектор набавља и да се том приликом боре да добију посао са осталим конкурентима из окружења. Такво надметање бољим квалитетом и нижим ценама у односу на остале понуђаче, неминовно временом доводи до развоја њихових конкурентских способности што на дужи рок даје резултира бољим пословањем и јачањем самог предузећа.

Основни друштвени значај ефикасног спровођења јавних набавки је свакако је њихов допринос у борби против корупције, имајући у виду да ЗЈН припада сету антикорупцијских закона у РС. С обзиром да се нешто мање од трећине јавне потрошње у РС односи на јавне набавке, у овој области се процењује високи ризик од појаве корупције, што је у досадашњем периоду и доказано у много случајева. Сама законска регулатива, која је формулисана у духу основних начела јавних набавки, дефинише процедуре које су свакако усмерене на „покривање” свих сегмената у процесу јавне набавке одговарајућим процедурама у циљу онемогућавања злоупотреба и коруптивних радњи. Наравно, сама законска регулатива не може дати пуни ефекат у борби проптив корупције, без деловања одговарајућих институција, које су описане у претходном делу рада и ефикасне контроле целокупног процеса набавки.

Када се говори о значају јавних набавки за друштво у целини, битно је указати и на чињеницу да успостављање ефикасног система јавних набавки у друштву

доприноси да се код грађана и субјеката у друштву створи атмосфера реда и поштовања закона и правила, као и моралних норми, односно да се одржава правилан систем вредности. У тако уређеним систему, где држава управо путем јавних набавки води рачуна о рационалном трошењу новца својих пореских обвезника и у поступцима јавних набавки посао добијају најбољи и најспособнији понуђачи, код привредних субјекта и грађана се враћа свест о вредновању квалитета и способности и јасно се у први план истиче нетолеранција према злоупотребама и корупцији у располагању јавним средствима, што у целини доприноси јачању свести о напретку у друштву и јачању поверења грађана у државу. (Прокопијевић М., 2014)

У ЕУ области јавних набавки придаје се велики значај за успостављање заједничког тржишта робе и услуга на којем ће за све понуђаче важити исти услови и иста правила. Због тога је област јавних набавки једна од области у којој све државе кандидати за приступање ЕУ морају успоставити правни и институционални оквир који је у потпуности усаглашен са стандардима који важе у ЕУ. Такође, правилно успостављен и функционалан систем јавних набавки је важан услов који је потребно испунити да би земље кандидати за чланство у ЕУ могле да користе тзв. предприступне фондове (*Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA*). Ови фондови намењени су пружању подршке земљама кандидатима у усвајању стандарда ЕУ у свим областима, а Србији је кроз ове фондове у периоду од 2007 до 2013. године била доступна финансијска подршка у износу од око 1,4 милијарде евра. (Вујачић М. и Миленковић М., 2013) Из наведених разлога, успостављање функционалног система јавних набавки има посебан значај за државе које су у процесу преговора за придруживање ЕУ као што је то случај са РС, о чему говори и то што је читаво једно преговарачко поглавље (поглавље 5) посвећено управо јавним набавкама.

4.8. Сврсисходност јавних набавки

„Најбољи државни систем је онај систем који има ефикасан јавни сектор, односно најбољи је онај јавни сектор који поседује такве ресурсе са којима уз оптималне жртве постиже максималну ефикасност.” (Дробњак Ј., 2015)

Сама чињеница да су средства која се користе за финансирање јавног сектора значајна са становишта њиховог обима и учешћа у БДП, а посебно да потичу од новца пореских обвезника (грађана) говори о томе колико је важно како се та средства користе. То значи да је поред обавезе да се са јавних средствима поступа наменски и у складу са важећим законима, прописима и процедурама, врло битно да се иста користе на најбољи могући начин тј. сврсисходно.

Сврсисходност, је релативно нов термин у речнику стручњака из области економије у РС, а сам значај тог термина вуче корене из општих начела јавних расхода, посебно начела штедње јавних расхода и друштвеног интереса у стварању јавних расхода, а може се рећи и из здраворазумског и рационалног начина размишљања. Овај термин је у вези са општим економским принципима односно начелима познатим под називом „3Е” - ефективност, економичност и ефикасност.

Начело ефективности подразумева степен остварених циљева, односно однос планираних и остварених ефеката у одређеној пословној активности.

Начело економичности подразумева реализацију одређене пословне активности уз постизање очекиваног (планираног) квалитета и минимално трошење средстава.

Начело ефикасности подразумева однос између постигнутих резултата и искоришћених ресурса током производње роба или пружања услуга. (Петровић П. и др., 2016)

Може се рећи да постоји правни и економски захтев за коришћење јавних средстава на одређени начин. Правни захтев у вези је са обавезом да се јавна средства употребе на законит начин, односно да се приликом трошења државног новца поштују законом прописане процедуре.

Економски захтев представља захтев за сврсисходним трошењем јавних средстава, тј. трошењем државног новца у духу основних економских начела пословања - начела ефикасности, економичности и ефективности (принцип 3Е) и у складу са планираним циљевима пословања.

Сврсисходно коришћење јавних средстава подразумева да се јавна средства користе на економичан и ефикасан начин, уз постизање одговарајућих ефеката односно планираних циљева. „Сврсисходно пословање корисника јавних средстава значило би такво пословање у којем су уложена јавна средства искоришћена на прави начин и уложена у праве ствари”. (Ерцег В., 2015)

Имајући у виду да су јавне набавке значајна економска категорија, која „усисава” добар део јавних средстава на годишњем нивоу, логично је да се примена наведених економских принципа покушава применити и у тој области, како би се постигли максимални резултати приликом јавног набављања у општем друштвеном интересу.

Аналогно претходно описаном сврсисходном начину пословања, јавно набављање ће бити сврсисходно уколико су том приликом набављена што квалитетнија добра, услуге и радови уз што нижу цену, коришћењем средстава која су рационално планирана и рационално коришћена у законски прописаној процедури и уколико је извршеном набавком у потпуности постигнут планирани циљ наручиоца.

Овако описани критеријуми сврсисходног јавног набављања већ су добрим делом садржани у општим начелима јавних набавки, која су обрађена у једном од претходних делова овог рада, посебно начелу ефикасности и економичности.

Основни услов за постизање сврсисходности приликом набавки у јавном сектору јесте адекватна нормативна регулатива у виду ЗЈН и подзаконских аката донетих на основу њега, као и у виду осталих закона који улазе у правни оквир система јавних набавки.

Међутим нормативна регулатива није довољан услов. Примера ради, одређени државни орган може спровести јавни набавку, поштујући све одредбе и процедуре прописане законом, али том приликом набавити добра која нису неопходна за обављање његове делатности, односно за постизање планираног циља тог органа. Дакле, таква набавка је реализована по закону, али није сврсисходна. Постоји наравно велики број разних примера несврсисходних јавних набавки. Повезаност јавне набавке са циљем пословања наручиоца важна је због тога што је крајњи циљ пословања сваког субјекта у јавном сектору у вези са неким од општих интереса у друштву, те се може закључити

да је један од важних показатеља сврсисходности јавних набавки њихова корист за општи интерес (посредно или непосредно).

Поред адекватне нормативне регулативе, међу стручњацима из области јавних набавки у последње време акценат се ставља на важност правилног поступања наручиоца у фази планирања. Управо у овој фази се одређују приоритети, рокови, квалитет, стандарди, услови и остали елементи везани за набавку и од правилног поступања у овој фази јавне набавке у многоме зависи каснија сврсисходност саме јавне набавке. Фаза планирања јавних набавки, није детаљно обрађена самим ЗЈН, већ Правилником о интерном акту у којем између осталог објашњен и начин планирања јавних набавки у духу сврсисходности. Према Правилнику о интерном акту, у фази планирања набавки испуњени су предуслови за постизање сврсисходности у јавној набавци уколико је наручилац (Ерцег В., 2015):

- прецизирао предмет набавке у складу са својом делатношћу и планираним циљевима,
- што прецизније утврдио техничке спецификације и количине у складу са стварним потребама,
- што боље истражио тржиште и што реалније утврдио процењену вредност набавке,
- што прецизније идентификовао евентуалне додатне трошкове у вези са набавком, како би избегао непланиране трошкове,
- поуздано проверио да ли постоје бољи (економичнији) начин да задовољи постојећу потребу, осим набавком на тржишту и
- што реалније утврдио потребне количине за набавку у случају набавке добара тако што је претходно анализирао стање залиха и динамику потрошње у току године.

На крају, врло је важна контрола сврсисходности јавних набавки, како интерна тако и екстерна. У земљама ЕУ, ревизорске институције, као екстерни контролни органи, контролишу поред законитости и оправданост, квалитет и ефикасност јавних набавки.

Интерну контролу сврсисходности јавних набавки у РС врше интерне контролне службе у саставу сваког наручиоца, док је екстерна контрола сврсисходности у надлежности ДРИ, која према Закону о ДРИ, у склопу ревизије пословања код корисника буџетских средстава контролише правилност пословања (законитост и сврху трансакција) и сврсисходност пословања (употребу средстава у складу са „ЗЕ” и планираним циљевима).

Приликом контроле сврсисходности јавних набавки, предвиђено је да се контролишу сва документа и сви кораци у свим фазама јавне набавке од фазе планирања до фазе реализације уговора, са циљем постизања пуног ефекта контроле, а за уочене пропусте и злоупотребе у току контроле, ДРИ је надлежна да предузима низ мера које су се у развијеним земљама показале као врло ефикасне. (Јовановић П., 2015) Према мишљењу стручне јавности из области јавних набавки, контроли сврсисходности јавних набавки у РС још увек се није приступило на прави начин, за разлику од земаља ЕУ, те се напредак у овој области контроле очекује у наредном периоду, што ће у великој мери допринети остварењу додатних уштеда приликом коришћења јавних средстава у набавкама.

5. ЈАВНЕ НАБАВКЕ У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ

У последњем делу рада описаћемо на који начин је уређен и организован систем јавних набавки у оквиру система одбране, са посебним освртом на специфичност нормативно-правног уређења и организације спровођења јавних набавки у области одбране и безбедности које спроводи МО. На крају ћемо указати на утицај који јавне набавке испољавају на реализацију буџетских средстава за финансирање одбране кроз анализу опсега и структуре утрошених средстава у јавним набавкама и анализу нивоа транспарентности и остварених уштеда на нивоу система одбране.

5.1. Набавке добара, услуга и радова у систему одбране

У оквиру система одбране, као сложеног и великог дела јавног сектора, фигурира велики број подсистема организованих на различитим нивоима (стратегијски, оперативни, тактички) у секторе, управе, команде, јединице и установе. Ти подсистеми су Правилником о материјалном пословању у МО и ВС (2014) и Правилником о финансијском пословању у МО и ВС (2011, 2013, 2014), дефинисани као корисници средстава и подразумевају МО, органе управе у саставу МО и команде, јединице и установе ВС, којима су решењем министра одбране расподељена буџетска средства за извршење финансијског плана и формацијом и критеријумом припадања дате ствари на коришћење. Обим и структура финансијских планова корисника средстава зависе од нивоа организације, величине и делокруга задатака, које извршавају.

Систем одбране као специфични део јавног сектора РС има и своје специфичне потребе које је неопходно задовољити правовремено и у потребној мери како би у потпуности могао да обавља своју основну функцију - одбрана земље. Те потребе се исказују на нивоу сваког корисника средстава у систему кроз:

- велики број различитих врста добара, услуга и радова опште намене за којима имају потребе и остали потрошачи у цивилном сектору (енергетске и комуналне услуге, храна, гориво, извођење грађевинских радова и сл), који су потребни за нормално функционисање сваке државне организације, доступни су на тржишту у слободној продаји и набављају се у складу са ЗЈН и
- одређени број различитих врста „посебних” добара (наоружање и војна опрема), као и услуга и радова, који су искључиво карактеристична за субјекте система одбране у ширем смислу и која се набављају у складу са посебним одредбама ЗЈН и другим прописима.

Прибављање покретних ствари и услуга је део материјалног пословања у систему одбране, које је регулисано Правилником о материјалном пословању у МО и ВС (2014), као једним од интерним прописа у систему одбране.

Када је у питању прибављање добара, она се у систему одбране према одредбама наведеног правилника могу обезбедити набавком на тржишту, израдом односно сопственом производњом, донацијама и поклонима од домаћих и страних физичких и правних лица као и разменом са другим корисницима средстава у складу са прописима који регулишу ту област. Прибављање услуга и радова у систему одбране могуће је остварити сопственим ангажовањем корисника средстава, ангажовањем другог корисника у оквиру система одбране или набавком од правних и физичких лица

специјализованих за пружање тих услуга и радова на тржишту. (Правилник о материјалном пословању у МО и ВС, 2014). Дакле, набавке представљају један од начина прибављања добара, услуга и радова у систему одбране.

Највећи део добара, радова и услуга неопходних за нормално функционисање система одбране прибавља се управо набавкама на тржишту, па се у том смислу МО и ВС сматра значајним купцем на тржишту с обзиром на значајне количине разних производа које набавља. С обзиром да се МО, као државни орган у смислу ЗЈН сматра наручиоцем, обавезно је да примењује одредбе наведеног закона приликом реализације набавки на тржишту.

Јавне набавке у систему одбране можемо дефинисати као трошење буџетских средстава одобрених финансијским планом за задовољење потреба корисника средстава у систему одбране са циљем одржавања континуитета у извршавању додељених мисија и задатака. Оне обухватају (Петровић Р., 2015):

- набавке које се врше уз примену ЗЈН,
- набавке које се врше уз примену Уредбе о јавним набавкама за потребе одбране и безбедности и
- набавке на које се ЗЈН не примењује.

5.2. Правни и институционални оквир система јавних набавки у систему одбране

Министарство одбране, као наручиоцем у смислу ЗЈН, набавке добара, услуга и радова (у даљем тексту - набавке) у систему одбране реализују се у складу са ЗЈН, подзаконским актима и свим осталим прописима који улазе у правни оквир система јавних набавки у РС.

Поред наведеног, у правни оквир система јавних набавки у систему одбране могу се уврстити и подзаконски акти као и интерни прописи МО, који у великој мери опредељују организацију јавних набавки и начин поступања приликом њихове реализације. У такве прописе могу се уврстити:

- Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у МО и ВС (2015) - у даљем тексту: Правилник о јавним набавкама, донет на основу ЗЈН, којим се детаљно уређује поступак јавне набавке у МО и ВС у смислу планирања и спровођења јавних набавки, као и реализације уговора о јавним набавкама у ОЈ МО и ВС;
- Одлука о овлашћењима за набавку покретних ствари, радова и услуга и располагањем покретним стварима у МО и ВС (МО РС, 2014) - у даљем тексту: Одлука о овлашћењима за набавку, коју доноси министар одбране и којом су детаљно уређене надлежности организацијских целина за набавке у систему одбране по врстама добара и услуга и корисницима средстава;
- Правилник о материјалном пословању у МО и ВС (2014) - у даљем тексту: Правилник о МП, који између осталог уређује област прибављања покретних ствари у систему одбране, а посебно набавке у систему одбране и у складу са којим се реализују набавке испод граничне вредности ЈНМВ, односно које су изузете од примене ЗЈН,
- Правилник о финансијском пословању у МО и ВС (2011, 2013, 2014) - у даљем тексту: Правилник о ФП, који регулише одређене сегменте финансијског пословања корисника у систему одбране који су повезани са реализацијом јавних набавки као што су припремање предлога

финансијског плана корисника средстава и његово извршење, начин преузимања и плаћања обавеза, надлежности лица одговорних за финансијско пословање и процедуре за контролу рачуноводствених исправа и

- Уредба о поступку јавне набавке у области одбране и безбедности (Влада РС, 2014, 2015) (у даљем тексту: Уредба), која регулише услове и начин реализације ових набавки и одређује списак добара, услуга и радова у области одбране и безбедности.

Поред институција, које су успостављене у систему јавних набавки РС и о којима је било речи у претходном делу овог рада, важно је поменути посебне органе МО, који обављају део стручних послова из делокруга јавних набавки у систему одбране:

- Управа за снабдевање Сектора за материјалне ресурсе МО (УСн СМР МО),
- Дирекција за набавку и продају Усн СМР МО,
- Војно правобранилаштво МО.

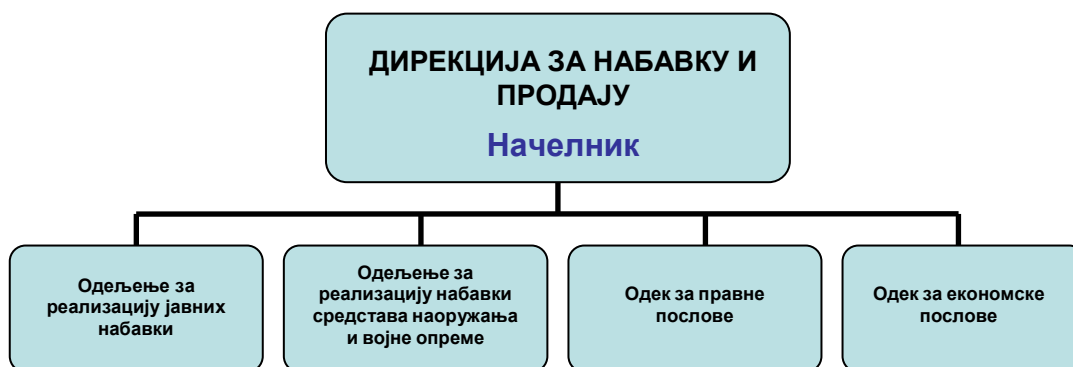
Управа за снабдевање као орган у саставу МО, поред задатака везаних за продају покретних средстава, обавља и део стручних послова из делокруга јавних набавки у систему одбране. Наведени послови везани су за реализацију највећег дела централизованих набавки у систему одбране у којем се она појављује као носилац планирања и организације набавки добара за све кориснике средстава, који на крају и издаје налог извршном органу за покретање конкретног поступка набавке. У погледу планирања јавних набавки, надлежна је за обједињавање предлога Планова набавки од свих корисника средства у оквиру система одбране, израду јединственог Плана набавки за систем одбране и достављање истог УЈН на начин и у роковима прописаним ЗЈН. Поред наведеног, обавља и контролну функцију кроз надлежност за контролу реализације поступака набавки добара и израђује нормативну регулативу у области набавки за систем одбране. (<http://www.mod.gov.rs>)



Слика бр. 4 - Приказ организационе структуре УСн СМР МО
(Извор: <http://www.mod.gov.rs>)

Управи за снабдевање СМР МО непосредно је потчињена Дирекција за набавку и продају као извршни орган у чијој је надлежности да непосредно организује и спроводи поступке набавки добара за потребе корисника у систему одбране на основу налога Управе за снабдевање. Наведени орган има и улогу у извештавању у вези са јавним набавкама, коју реализује кроз обједињавање кварталних извештаја о реализацији јавних набавки свих корисника у систему одбране и достављање обједињеног извештаја УЈН на начин и у роковима прописаним ЗЈН. Поред наведеног, у делокругу рада Дирекције за набавку и

продају је и део стручних послова у вези са праћењем реализације набавки и уговора и плаћањем по уговорима и приспелим обавезама. (<http://www.mod.gov.rs>)



Слика бр. 5 - Приказ организационе структуре Дирекције за набавку и продају УСн СМР МО

(Извор: <http://www.mod.gov.rs>)

Поред наведених органа, за система јавних набавки у систему одбране важно је и Војно правобранилаштво, као посебна организацијска јединица МО. У делокругу рада овог органа су правни послови у функцији остваривања имовинских права и заштите имовинских интереса система одбране (Републике Србије), а конкретни послови у вези са реализацијом јавних набавки у систему одбране су контрола свих нацрта уговора у поступцима јавних набавки са правног аспекта и давање мишљења о правној ваљаности истих у законски прописаном року од 8 дана од пријема нацрта уговора. (<http://www.mod.gov.rs>) Са тим у вези, чланом 192. Правилника о материјалном пословању у МО и ВС прописана је обавеза свих корисника средстава у систему одбране да пре закључења уговора о јавној набавци прибаве мишљење Војног правобранилаштва, као и да му у року од 15 дана након закључења уговора о јавној набавци доставе примерак истог. (Правилник о МП, 2014)

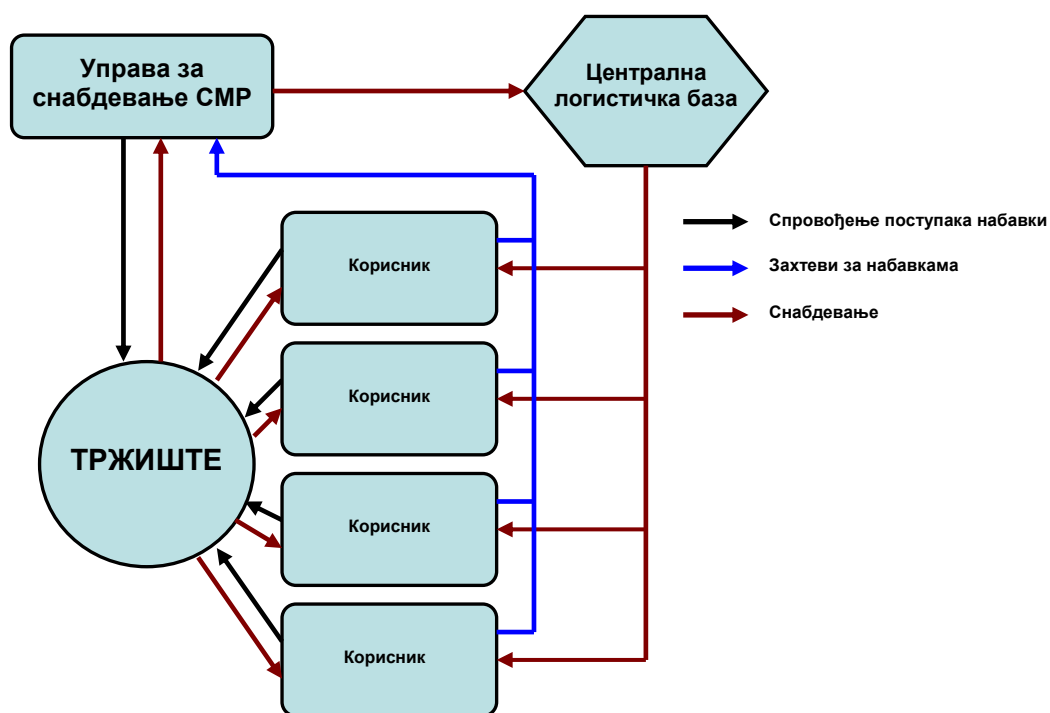
5.3. Организација система јавних набавки у систему одбране

Основни циљ набавне функције у систему одбране је да се рационалним трошењем ограничених буџетских средстава обезбеди континуитет у снабдевању потребним добрима, услугама и радовима за нормално функционисање система одбране. Због тога су у систему набавки примењена таква организацијска решења која задовољавају функционалне захтеве са једне стране и економске захтеве са друге стране.

Систем набавки и снабдевања у систему одбране је у основи сложен и организован је на комбиновани начин, односно у складу са принципима и захтевима за централизацију већег дела набавки и децентрализацију набавки у мањој мери. То значи да се део набавки добара и услуга (највећим делом из домена опремања) у систему одбране реализује централизовано од стране надлежних организацијских целина, а на основу обједињених потреба свих корисника средстава, док се други део набавки у систему одбране реализује децентрализовано, тако што корисници средстава на тржишту самостално реализују набавке одређеног дела добара, услуга и радова потребних за задовољење својих текућих потреба у складу са Планом набавки.

Основни документ у систему одбране који регулише надлежност реализације јавних набавки у организационом смислу је Одлука министра одбране о овлашћењима за набавку покретних ствари, радова и услуга и располагањем покретним стварима у МО и ВС (2014), којом су прописане су надлежности за набавке у систему одбране по врстама добара и услуга и корисницима средстава, односно организацијским целинама.

Одлуком о овлашћењима за набавку (2014), као основна јединица за набавке покретних ствари и услуга за потребе свих корисника у систему одбране, односно носилац централизованих набавки, одређена је Дирекција за набавку и продају Управе за снабдевање СМР МО. Наведена дирекција на основу обједињених захтева корисника у систему за набавкама реализује набавке на тржишту у границама одобрених новчаних средстава у финансијском плану, а затим преко Централне логистичке базе снабдева кориснике у складу са њиховим потребама и нормативима.



Слика бр. 5 - Поједностављени графички приказ комбинованог система набавки у систему одбране
(Извор: Аутор)

Такође, истом одлуком дато је овлашћење за набавке одређених врста добара, услуга и радова (у зависности од нивоа организације и функционалне надлежности) и осталим корисницима средстава на свим нивоима организације којима су Решењем министра одбране, односно решењем руководиоца програмских активности распоређена средства из буџета за извршење финансијског плана. То су организацијске јединице МО и ГШ, команде оперативног нивоа, бригаде и батаљони као најниже јединице са одобреним финансијским средствима на реализацију који у границама одобрених средстава и у складу са Планом набавки самостално иступају на тржиште и реализују набавке за своје потребе или потребе више корисника у зависности од овлашћења и организације.

Примера ради, сви корисници средстава овлашћени су за набавку добара, услуга и радова за текуће потребе као што су електрична енергија и комуналне услуге, одређени артикли хране, резервни делови за текуће поправке и услуге одржавања опреме, административни материјал, промотивни материјал и др. Војномедицинска академија, као корисник средстава у оквиру МО, поред наведеног, овлашћена је и за централизовану набавку лекова, санитетског потрошног материјала и медицинске опреме и услуга за све војноздравствене установе у систему одбране, док је организациона јединица Генералштаба надлежна за логистику овлашћена за централизовану набавку одређених резервних делова, склопова, гума, церада, акумулатора и др. за одржавање и услуга одржавања опреме и услуга транспорта за потребе јединица и установа у ВС. (Одлука о овлашћењима за набавку, 2014)

Потреба за централизацијом набавки у систему одбране у значајној мери је условљена одредбама ЗЈН, које се односе на дефинисање наручилаца и одређивање граничних вредности годишњих потреба за истоврсним предметима набавки. Наиме, МО и ВС, односно читав систем одбране, у смислу ЗЈН сматра се једним наручиоцем, а законски дефинисана горња граница јавних набавки мале вредности, у смислу вредности годишњих потреба за истоврсним добрима код једног наручиоца је 5 милиона динара, изнад које је обавезна примена отвореног поступка приликом набавки. Имајући у виду да вредност годишњих потреба за већином добара, услуга и радова на нивоу система одбране износи преко 5 милиона динара и да одобрена средства намењена за реализацију таквих набавки на нивоу система одбране прелазе наведени износ, систем одбране је обавезан да код таквих набавки примењује отворени поступак. Другим речима, иако се ЗЈН не бави одређивањем начина организације набавки код наручиоца у смислу централизације, систему одбране, као једном наручиоцу забрањено је да делегирањем набавки таквих добара, услуга и радова на ниже кориснике уситњава набавке и на тај начин избегава примену отвореног поступка. (Петровић Р., 2015)

Централизовани (обједињени) начин реализације јавних набавки у систему одбране има својих предности у функционалном али и у економском смислу које се огледају се у следећем (Петровић Р., 2015):

- услед веће преговарачке моћи могуће је обезбедити боље услове, посебно када су у питању цене, односно могуће је остварити значајне уштеде у односу на децентрализовани начин,
- нижи су трошкови спровођења једног централизованог поступка набавке уместо више појединачних,
- остварује се јединственост у погледу дефинисања потреба за набавкама, истраживања тржишта, критеријума за избор најповољнијег понуђача, нивоа квалитета набављених добара и базе података прикупљених са тржишта (цене, добављачи),
- омогућава се учешће квалитетнијег кадра у спровођењу поступка (веће искуство),
- постоји могућност коришћења оквирних споразума приликом централизованих набавки,
- омогућена је типизација предмета набавке,
- остварује се боља контрола реализације финансијских средстава за набавке, извршења уговора и рада органа која спроводе поступак набавке,

- успостављају се уговорни односи са понуђачима на дужи рок и као последица тога обезбеђује се перманентно и стабилно снабдевање система и др.

Конкретизација овлашћења за јавне набавке у систему одбране (датих Одлуком о овлашћењима за набавке) и прецизно дефинисање начина на који ће се исте вршити на годишњем нивоу по наменама и контима започињу у фази израде предлога финансијског плана система одбране и предлога плана набавки за наредну годину. Носиоци конта, одређени Инструкцијом за планирање, програмирање, буџетирање и извршење у МО и ВС, у складу са Смерницама за средњерочно планирање и програмирање у МО и ВС³ сваке године пре израде Предлога финансијског плана за наредну буџетску годину израђују усмерења за планирање финансијских средстава по контима из своје надлежности, које достављају свим корисницима средстава у систему одбране на поступање. У наведеним усмерењима прецизирају се намене за које се планирају средства за одговарајући конто, начин планирања средстава по контима (централизовано или децентрализовано) по наменама, ПР, ПА и Пр у којима се планирају средства за одређене намене, као и обавезе корисника средстава у вези са извршењем и плаћањем по наменама и др.

Применом наведених усмерења у изради нацрта Предлога плана набавки за систем одбране, обликује се нацрт организације спровођења јавних набавки за наредну годину, која се коначно дефинише након усвајања буџета РС и одобрења финансијског плана система одбране. Од висине одобрених средстава по апропријацијама у Решењу о финансирању одбране у великој мери зависи, која ће се врста поступка примењивати за набавке по различитим наменама (отворени поступак, јавна набавка мале вредности, наруџбеница), па самим тим и организација спровођења набавки. Након доношења Решења о финансирању одбране, носиоци конта израђују усмерења за извршење распоређених финансијских средстава по контима из своје надлежности у којима се поред осталог прецизно одређују и надлежности и начин извршења набавки по контима односно наменама.

Примера ради, Усмерењем СМР МО за извршење средстава у 2016. години по контима из своје надлежности, регулисано је да набавку електричне енергије у систему одбране по конту 4212 – Енергетске услуге врше крајњи корисници средстава закључењем годишњих уговора на основу оквирних споразума, које за потребе читавог система одбране закључује Управа за снабдевање СМР МО и да плаћање по закљученим уговорима врше на терет својих финансијских планова, док је за набавку униформе и обуће по конту 4261 – Административни материјал за систем одбране регулисано да набавку спроводи и плаћање врши Управа за снабдевање СМР МО.

Након усвојеног финансијског плана система одбране и израђених усмерења за извршење распоређених средстава по контима, врши се усаглашавање нацрта Предлога плана набавки за дату годину и његовим усвајањем од стране министра одбране коначно је дефинисана организација спровођења јавних набавки за дату годину.

Из наведеног се може закључити да је начин организације система јавних

³ Смернице за средњерочно планирање и програмирање у МО и ВС за период од 3 године и Инструкцију за планирање, програмирање, буџетирање и извршење у МО и ВС израђује Управа за стратегијско планирање Сектора за политику одбране МО.

набавки у систему одбране у основи врло сложен и условљен одребама ЗЈН и интерним прописима са једне стране и висином одобрених средстава у финансијском плану по наменама са друге стране, а све у циљу функционалног и економичног подмиривања потреба система.

5.4. Планирање јавних набавки у систему одбране

У систему набавки код сваког наручиоца планирање набавки има врло важну улогу од које у великој мери зависи сигурност и благовременост задовољења његових потреба на тржишту за нормално функционисање, као и ефекти у економичности које ће постићи са расположивим средствима. Ово је посебно важно за сложене системе као што је систем одбране, у којем функционише велики број корисника са врло значајним потребама, чије се надлежности за набавке разликују у зависности од нивоа организације и врсте добара и услуга које се набављају. За функционисање таквих система, добро планирање набавки је од изузетне важности за успешно извршење функције снабдевања сваког корисника, од чега на крају зависи и успешност функционисања система у целини. О значају планирања набавки говори и чињеница да према одредбама ЗЈН није могуће покретање поступка јавне набавке уколико иста није предвиђена у Плану јавних набавки за дату годину, што уједно представља и основни услов да би јавна набавка могла бити покренута. (ЗЈН, 2012, 2015)

Планирање набавки добара, услуга и радова за систем одбране је део процеса планирања у систему одбране, којим се за сваку набавку одређује (Петровић Р., 2015):

- у којем временском периоду и којим редоследом ће се спроводити поступак,
- ко су носиоци покретања, спровођења и реализације набавки,
- која врста поступка набавке ће се применити у конкретном случају,
- који износ финансијских средства је опредељен за конкретну набавку и сл.

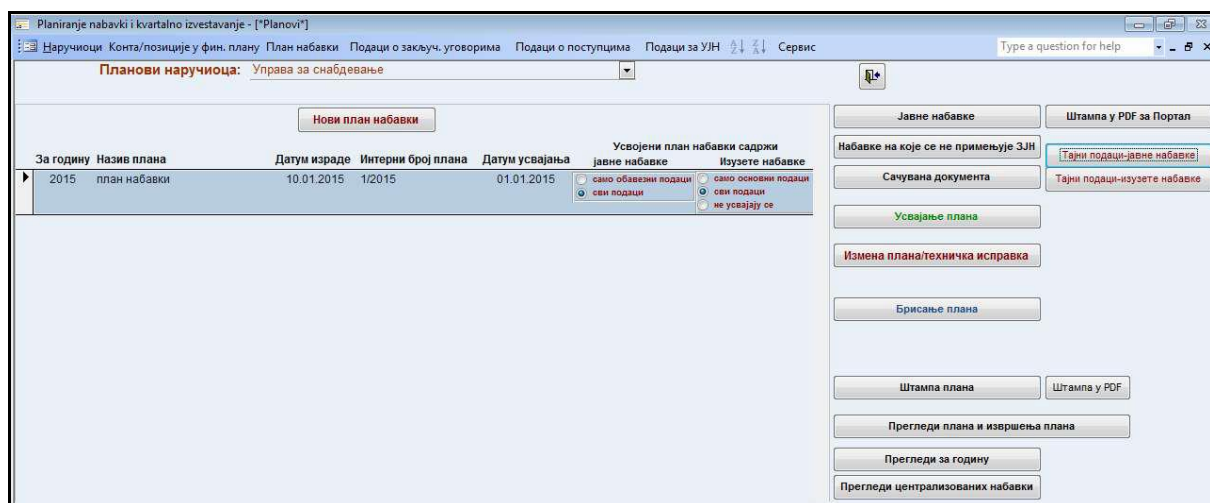
Резултат односно продукт процеса планирања набавки код сваког наручиоца је План набавки добара, услуга и радова (у даљем тексту план набавки).

„План набавки може се дефинисати као акт наручиоца којим се одређују укупна добра, услуге и радови који ће се набављати у одређеној години, док план јавних набавки представља његов сегмент који обухвата она добра, услуге и радове који ће се у току планске године набављати у поступцима јавних набавки, односно у складу са ЗЈН.” (Управа за јавне набавке, 2009)

Имајући у виду да се МО сматра једним наручиоцем, како смо до сада навели, све набавке у систему одбране споводе се према јединственом плану набавки, који садржи све потребе корисника средстава за набавкама без обзира на законски основ спровођења набавки (са или без примене ЗЈН), начин спровођења (централизовани или децентрализовано), надлежност за спровођење набавки, врсту предмета набавке и изворе финансирања. План набавки за систем одбране је по форми и садржини у потпуности усклађен са одредбама ЗЈН и Правилника о форми и садржини плана набавки и извештаја о извршењу плана набавки (2015).

План набавки за систем одбране израђује се на основу ЗЈН, Уредбе, Правилника о МП и интерног акта МО у јединственој апликацији израђеној и

прописаној од стране Управе за јавне набавке. (Правилник о јавним набавкама, 2015)



Слика бр. 6 - Приказ апликације у којој се израђује План набавки МО и ВС

(Извор: <http://www.ujn.gov.rs>)

Дакле у План набавки за систем одбране уносе се јавне набавке и све остале набавке које се из било којег разлога не спроводе по ЗЈН. Састоји се од (Правилник о јавним набавкама, 2015):

- 1) План јавних набавки у који су уврштене све набавке које се спроводе на основу ЗЈН (централизовано, децентрализовано) и набавке које су изузете од примене ЗЈН из разних разлога прецизно дефинисаних одредбама самог ЗЈН и
- 2) План јавних набавки у области одбране и безбедности, који се састоји из Плана набавки на које се ЗЈН примењује у складу са чланом 127. ЗЈН и Плана набавки које су изузете од примене ЗЈН у складу са чланом 128. ЗЈН.

Основни услов за покретање поступка јавне набавке је постојање позиције у Годишњем плану набавки (ЗЈН, 2012, 2015), док је услов за извршење поступка набавке у систему одбране поред постојања позиције у Плану за набавку постојање обезбеђених финансијска средства у финансијском плану корисника за текућу годину. (Правилник о МП, 2014)

Имајући у виду да се плаћање преузетих обавеза у спроведеним поступцима набавки за систем одбране врши на терет финансијског плана корисника у систему одбране, основ за планирање набавки на годишњем нивоу у систему одбране представља финансијски план корисника, односно усвојени буџет за дату годину. То практично значи да План набавки мора бити усклађен са финансијским планом на начин да се процењени износи планираних набавки на годишњем нивоу крећу у границама одобрених финансијских средстава на одговарајућим апропријацијама у финансијском плану. Из тог разлога планирање набавки врши се упоредо са израдом предлога финансијског плана при чему се усаглашава са истим у складу са динамиком његове израде. (Петровић Р., 2015)

Припремање годишњег плана набавки је врло сложен процес који, као носилац израде Плана набавки за читав систем одбране, организује и координира Дирекција за набавку и продају, а у изради годишњег плана набавки за систем

одбране учествују сви корисници средстава из система (носиоци ПР, ПА и Пр), функционални носиоци и носиоци конта.

Планирање набавки започиње достављањем инструкција за планирање набавки за наредну годину, које израђују и достављају Дирекција за набавку и продају (до 31.08) и носиоци функција из своје надлежности (до 15.09.). У наредних 30 дана, носиоци ПР, ПА и Пр дефинишу и образлажу своје потребе за набавком добара, услуга и радова уз прецизирање података о количини, процењеној вредности, врсти поступка и др. и тако исказане потребе достављају носиоцима функција.

Наредних 15 дана носиоци функција контролишу исказане потребе од стране свих корисника у систему и на основу укупне процењене вредности истоврсних добара на нивоу система предлажу за сваку набавку врсту поступка који је потребно применити при чему се труде да обједињавају истоврсне предмете набавки у јединствене поступке, када то услови дозвољавају (обједињене набавке).

У даљем процесу планирања набавки, пријављене потребе за набавкама се усклађују са нацртом финансијског плана до 25.11, да би се до 10.12. сачинили Нацрти планови набавки на нивоу свих ПР, ПА и Пр, који се достављају носиоцима функција.

Носиоци функција имају рок од 10 дана по доношењу Решења о финансирању одбране да доставе предлог плана набавки из своје надлежности Дирекцији за набавке и продају, која коначни предлог јединственог плана набавки за систем одбране треба да изради у року од 30 дана од одобрења финансијског плана за систем одбране, односно најкасније до 31.01. текуће године. План набавки за систем одбране одобрава министар одбране, а на онај део Плана набавки који се односи на област одбране и безбедности Влада РС даје сагласност за реализацију. (Правилник о јавним набавкама, 2015)

У плану набавки, предмет сваке појединачне набавке најчешће је груписан према сродности (нпр. резервни делови, административни материјал и сл), а за сваку појединачну набавку одређује се посебна ставка у Плану и уносе се следеће подаци (Управа за јавне набавке, 2015):

- Редни број набавке,
- Предмет набавке,
- Врсту поступка јавне набавке (за набавке са изузећем примене ЗЈН, члан из закона као основ за изузеће),
- Планирана средства набавку,
- Податке о апропријацији у финансијском плану за плаћање,
- Процењену вредност јавне набавке (као резултат испитивања тржишта),
- Оквирне датуме покретања, закључења и извршења уговора и
- Остали подаци.

Дирекција за набавке и продају објављује одобрени план набавки на Порталу ЈН, интернет порталу МО и на интерној (РАМКО) мрежи система одбране, а обавештење о одобравању Плана набавки доставља носиоцима ПР, ПА и Пр, носиоцима функција, Интерној ревизији МО и Инспекторату одбране. (Правилник о јавним набавкама, 2015)

Процедура измена и допуна Плана набавки у току године идентична је наведеној процедури планирања набавки, а врши се када су испуњени услови прописани законом.

О реализацији плана набавки за систем одбране Дирекција за набавку и продају извештава УЈН тромесечно (квартално), на основу извештаја свих корисника у систему.

5.5. Спровођење поступка јавних набавки у систему одбране

Спровођење поступка набавки у систему одбране може се дефинисати као процес реализације буџетских средстава распоређених Решењем о финансирању одбране за дату годину за прибављање потребних добара, услуга и радова у циљу стварања потребних услова за успешно извршавање додељени мисија и задатака.

Основни документ на основу којег се спроводе поступци јавних набавки и набавки које су изузете од примене ЗЈН у систему одбране је јединствени План набавки за систем одбране, а сама процедура спровођење поступка јавних набавки у систему одбране реализује се у складу са одредбама ЗЈН и подзаконских аката донетих на основу њега, односно интерним актом МО, док је поступак набавки испод доње границе ЈНМВ (500.000 динара) спроводи у складу са одредбама Правилника о МП (2014).

Начелна процедура спровођења јавних набавки у систему одбране, које се спроводе у складу са одредбама ЗЈН обухвата следеће фазе:

5.5.1. Израда и достављање захтева за покретање поступка јавне набавке

Иницирање поступка јавне набавке врши се израдом захтева за покретање поступка за набавку у који се уносе сви битни елементи за реализацију набавке (врста поступка јавне набавке, редни број у плану набавки, предмет, количина и процењена вредност набавке, подаци о одобреним средствима у финансијском плану, квалитет, техничке спецификације, образложење потребе за набавком, предлог чланова комисије и заменика чланова комисије или лица за спровођење поступка набавке и остали битни елементи у зависности од врсте набавке прописани инструкцијом за реализацију плана набавки.

У зависности од овлашћења за набавку и начина реализације набавке, захтев се подноси набавној служби ОЈ МО и ВС која је надлежна да конкретну набавку спроведе од стране носиоца ПР, ПА и Пр или носиоца функција. То може бити набавна служба крајњих корисника у систему (ОЈ МО и ВС), набавна служба посебне ОЈ МО и ВС, која је Одлуком о овлашћењима или инструкцијом за извршење плана набавки одређена за реализацију појединих набавки за више корисника у систему (обједињене набавке - нпр. Управа за логистику (Ј-4) ГШ ВС) или Дирекција за набавку и продају у случају централизованих набавки и обједињених јавних набавки за потребе читавог система одбране.

Набавна служба надлежне ОЈ врши контролу захтева, при чему може захтевати исправку и допуну истог. За обједињене набавке, захтев се достаља преко техничког носиоца, који има обавезу стручне контроле и усклађивања истог пре достављања Дирекцији за набавку и продају. (Правилник о јавним набавкама, 2015)

5.5.2. Покретање поступка јавне набавке

На основу захтева за покретање, наредбодавац (командант, начелник, директор..) доноси одлуку о покретању поступка која садржи исте елементе као захтев и друге битне елементе и којом се одређује редни број набавке у текућој години. У одлуци се посебно образлажу разлози за коришћење преговарачког поступка или конкурентског дијалога и посебно се наводе подаци о лицима који се непосредно позивају да поднесу понуду у случају примене преговарачког поступка без објављивања позива.

Нацрт одлуке припрема набавна служба. (Правилник о јавним набавкама, 2015)

5.5.3. Образовање комисије за јавну набавку

Након покретања поступка, наредбодавац надлежне ОЈ одређује комисију за спровођење поступка јавне набавке доношењем Решења о образовању комисије, чији нацрт припрема набавна служба. У комисију се одређује потребан број запослених у тој ОЈ, који поседују одговарајуће стручно знање, а састав комисије одређује се у складу са одредбама ЗЈН, које прецизирају услове за учешће лица у комисији. У састав комисије може се одредити и лице из надређене ОЈ, уколико надлежна ОЈ за спровођење набавке у свом саставу нема запослених са потребним стручним знањем. Чланови комисије дужни су да потпишу изјаву, којом гарантују да нису у сукобу интереса у конкретном поступку јавне набавке.

За спровођење поступка јавне набавке у складу са ЗЈН одговорна је комисија за набавке. (Правилник о јавним набавкама, 2015)

5.5.4. Израда конкурсне документације и објављивање огласа о јавној набавци

Конкурсну документацију израђује одређена комисија за јавну набавку у складу са одредбама ЗЈН и подзаконских аката који уређују ову област. Конкурсна документација мора да садржи упутство за израду понуде и образац исте, упутство у вези са доказивања испуњености услова за учешће у поступку, модел уговора, све потребне податке о предмету набавке, посебно техничке спецификације, рокове и остале прописане елементе. Сви чланови комисије дужни су да потпишу конкурсну документацију пре објављивања и да доставе писани извештај о извршеном прегледу исте.

Пре јавног објављивања, обавезно је прибављање сагласности (мишљења) Војног правобранилаштва МО на конкурсну документацију и модел уговора који је саставни део исте.

Позив за подношење понуда са конкурсном документацијом као и остале огласе о јавним набавкама прописане ЗЈН, који су потребни у овој фази у зависности од врсте поступка (осим претходног обавештења које објављује набавна служба) припрема комисија за јавну набавку и објављује на Порталу ЈН и Порталу ЈН МО, који се налази на интернет страници МО, а у случају јавних набавки са процењеном вредношћу већом од 5 милиона динара и на Порталу службених гласила РС и база прописа.

Набавке, чија је вредност испод доње границе јавне набавке мале вредности (500.000 динара) објављују се само на Порталу ЈН МО, набавке у области одбране и безбедности по члану 127. ЗЈН се објављују у ограниченом обиму који је прописан Уредбом, док се набавке у области одбране и безбедности по члану 128. ЗЈН не објављују.

Јавне набавке
Министарство одбране и Војска Србије

ПРЕТРАГА

Премет уговора о ЈН: Сви предмети
Врста поступка јавне набавке: Све врсте
Оглашавач: Сви оглашавачи
Датум-ОД: 01.01.2011
Датум-ДО: 27.10.2016

Информације

11.03.2016
Интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама у МО и ВС

16.11.2015
Инструкција за учешће у поступцима јавних набавки у области одбране и безбедности које спроводи Министарство одбране и Војска Србије

12.10.2015
Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Министарству одбране и Војсци Србије

10.07.2015
Обавештење

Датум идентификатор	Назив	Оглашавач	Детаљно
27.10.2016 136/2016	Набавка резервних делова	29. логистички батаљон	
27.10.2016 1.2.35 - 955 - 510/2016	Поправка моторних возила на употреби у Одељењу за саобраћај и транспорт ВМА	ВМА	
27.10.2016 1.2.68-906-32/5/2016	3552-Преглед и испитивање ауто-дизалице COLES HYDRA HUSKY 6/8 TCC	ТОЦ	

Слика бр. 7 - Портал јавних набавки МО
(Извор: <https://www.nabavke.mod.gov.rs>)

5.5.5. Прикупљање и отварање понуда

У даљем току спровођења поступка јавне набавке понуде, које достављају понуђачи на неки начина од начина прописаних ЗЈН, примају се у деловодству ОЈ надлежне за спровођење набавке, где се одмах по пријему заводе у деловодник и достављају комисији за набавку. Комисија прикупља понуде и евидентира их према редоследу пријема (време пријема, број и датум понуде).

Отварање понуда врши се у складу са детаљима прецизираним у позиву и конкурсној документацији (место, време и сл.), јавно у присуству свих заинтересованих лица (представника понуђача и других) осим у случају „поверљивих набавки“ код којих је дозвољено присуство само лица која испуњавају законом прописане услове за то.

О отварању понуда комисија за набавку води записник на начин прописан ЗЈН, а исти се након потписа од стране свих чланова комисије и присутних представника понуђача уручује представницима лично, док се понуђачима који нису учествовали у отварању понуда записник доставља у року од три дана.

5.5.6. Избор најповољнијег понуђача у поступку јавне набавке

Након отварања понуда, комисија приступа стручној оцени истих о чему сваки члан комисије сачињава извештај из своје надлежности, након чега се сачињава обједињени извештај о стручној оцени понуда који потписују сви

чланови комисије. Извештај је детаљан и поред до сада наведених основних података о набавци (предмет, количина, процењена вредност и др.) садржи и податке у вези са врстом поступка, основне податке о понуђачима и њиховим понудама, образложења о разлозима одбијања понуда које су неодговарајуће односно неприхватљиве, податке о примењеној методологији избора најповољније понуде (додела пондера), податке о изабраном понуђачу и остале податке у зависности од случаја.

Критеријуми за оцењивање понуда су економски најповољнија понуда или најнижа понуђена цена у складу са одредбама ЗЈН. Када се као критеријум користи економски најповољнија понуда, свим елементим који улазе у састав овог критеријума (цена, рокови, попусти, квалитет и др) додељују се пондери у циљу појединачног вредновања, чији укупан збир износи 100. У том случају, цена је обавезни елемент критеријума и пондерише се са минимално 70 јединица или мање од 70 уколико је то потребно из разлога целисходности али се за то мора прибавити сагласност техничког носиоца пре покретања самог поступка. (Правилник о јавним набавкама, 2015)

5.5.7. Доношење одлуке у поступку јавне набавке

На основу извештаја о стручној оцени понуде, наредбодавац доноси одговарајућу одлуку у поступку јавне набавке која пренствено зависи од исхода спороведеног поступка набавке и од врсте примењеног поступка јавне набавке у конкретном случају. То може бити одлука о додели уговора, одлука о закључењу оквирног споразума и одлука о признавању квалификације уколико је у поступку изабран најповољнији понуђач или то може бити одлука о обустави поступка јавне набавке уколико из одређених разлога није било прихватљивих понуда.

Предлог једне од наведених одлука у конкретном случају припрема комисија за набавку, а потписује надлежни наредбодавац, након чега се донета одлука најкасније три дана након доношења објављује на Порталу ЈН и Порталу ЈН МО на интернет страници МО.

Одлука о додели уговора доноси се у року, наведеном у позиву за подношење понуда који по ЗЈН може бити од десет до четрдесет дана од отварања понуда у зависности од сложености предмета и врсте примењеног поступка јавне набавке, а у одлуци се наводи детаљно образложење и подаци из извештаја о стручној оцени као и упутство о правном леку.

У случају обуставе поступка, таква одлука набавке мора посебно писмено да се образложи, а најкасније пет дана након што постане коначна објављује се обавештење о обустави поступка јавне набавке. (ЗЈН, 2012, 2015)

5.5.8. Израда и закључење уговора о јавној набавци

У даљем току процедуре спровођења поступка јавне набавке, оставља се прописано време за подношење захтева за заштиту права од стране понуђача, који евентуално сматрају да су претпели штету услед повреде законских одредби у току поступка, односно од стране других државних органа, који по ЗЈН имају право да поднесу наведени захтев (УЈН, ДРИ, јавни правобранилац и грађански надзорник).

Рок за подношење наведеног захтева је пет до десет дана у зависности од врсте примењеног поступка јавне набавке, а уколико до њега дође на Порталу ЈН и Порталу ЈН МО објављује се обавештење о поднетом захтеву за заштиту права најкасније два дана од пријема истог. У том случају се обустављају даље активности поступка до доношења одлуке по поднетом захтеву од стране Републичке комисије за заштиту права осим у посебним случајевима прописаним ЗЈН. (ЗЈН, 2012)

Кад истекне рока за подношење захтева, односно уколико се донесе одлука по захтеву за заштиту права у корист ОЈ МО и ВС која спроводи поступак набавке, комисија за набавку израђује нацрт уговора о јавној набавци по моделу из конкурсне документације, који се доставља Војном правобранилаштву МО ради прибављања сагласности за закључење истог. По прибављеној сагласности, уговор о јавној набавци се израђује у потребном броју примерака и закључује потписом наредбодавца надлежне ОЈ МО и ВС и овлашћеног лица изабраног понуђача. Након потписивања, парафирања и завођења уговора на начин прописан интерним актом МО, по један примерак уговора се одмах доставља другој уговорној страни и Војном правобранилаштву МО у року од петнаест дана од дана закључења истог.

У року од пет дана од дана закључења уговора, објављује се обавештење о закљученом уговору.

Након закључења уговора, прати се његова реализација, која подразумева праћење рокова реализације, наплату уговорне казне и активирање финансијских средстава обезбеђења уговора.

У случају централизованих набавки, ОЈ МО и ВС која је уговором одређена да прими конкретне предмете набавке, дужна је да у року од десет дана од извршеног пријема истих, извести о реализацији уговора ОЈ МО и ВС која је закључила уговор и ОЈ МО и ВС која је покренула поступак јавне набавке. Тај извештај обавезно мора да садржи податке о датуму и броју под којим је уговор заведен, квалитативном и квантитативном пријему, податке о рачуноводственој исправи по којој је извршено задужење примљених ствари и остале битне податке. (Правилник о МП, 2014)

5.6. Јавне набавке у области одбране и безбедности у систему одбране

Јавне набавке у области одбране и безбедности представљају посебан део јавних набавки добара, услуга и радова на тржишту, чији је начин реализације због своје специфичности, сложености и значаја за одбрану и безбедност државе посебно законски регулисана. Оне се могу дефинисати као јавне набавке оних добара, услуга и радова чија је припадност области одбране и безбедности одређена Уредбом Владе РС о поступку јавне набавке у области одбране и безбедности и које се реализују на начин прописан посебним одредбама ЗЈН и наведеном уредбом. То су јавне набавке код којих предмет набавке садржи податке који су означени неким од степена тајности (интерно, поверљиво, строго поверљиво или државна тајна).

У област одбране и безбедности уврштена су:

- добра која спадају у или су у вези са наоружањем, војном опремом и безбедносно осетљивом опремом, односно чине њихов саставни део и

- услуге и радови који су у функцији одбране, у вези су са претходно наведеним добрима или су безбедносно осетљиви.

Детаљан списак ових добара, услуга и радова по категоријама, карактеристикама и наменама утврђен је у прилогу наведене Уредбе. (Уредба, 2014, 2015)

Од увођења института јавних набавки у РС, доношењем првог ЗЈН из 2002. године, ове набавке су први пут детаљније уређене тек важећим ЗЈН, чиме је у великој мери извршено усаглашавање са Директивом ЕУ 2009/81 Европског парламента и Савета, која уређује набавке у наведеној области. Циљ ове директиве у вези је са успостављањем европског тржишта наоружања и војне опреме, а посебно је наглашена безбедност у погледу снабдевања и информација. (Петровић С. и Форца Б., 2015)

Оно што ове набавке суштински одваја од осталих јавних набавки и што чини основ за њихово посебно регулисање (од планирања до извештавања) јесте значај података и информација из таквих поступака, који су степеновани ознаком тајности. „Генерално посматрано, јавне набавке за потребе одбране карактерише стална борба на релацији „транспарентност – тајност“, јер се те две опције међусобно искључују.” (Петровић Р., 2015)

Акценат код набавки у области одбране и безбедности је првенствено на заштити тајних односно поверљивих података који произилазе управо из намене добра, услуге и радова који су предмет ових набавки. Због тога се ове набавке првенствено спроводе у рестриктивном или преговарачком поступку са објављивањем позива за подношење понуда, а у посебно одређеним случајевима може се применити и преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда. Ти случајеви углавном се односе на набавке од понуђача који обезбеђују предмет набавке од значаја за одбрану и безбедност и стандардног или прописаног квалитета, као и на ситуације када је неопходно тренутно реаговање да би се избегле штете последице по становништво, имовину и прописане безбедносне мере у случајевима ванредних и непредвиђених околности. (Уредба, 2014, 2015)

Поред могућности коришћења поступака са смањеном транспарентношћу у односу на отворени поступак као основни поступак, ЗЈН потенцира да се приликом спровођења ових набавки спречи сукоб интереса, омогући конкуренција кад год је то могуће и уговори цена која није већа од упоредиве тржишне цене, како би се у што већој мери испоштовала основна начела јавних набавки.

Огласи који се објављују у овим поступцима не смеју садржати податке који имају неки од степена тајности, а од свих лица ван система одбране захтева се чување тајности података који су им доступни у току и након споровођења поступка набавке у складу са законом који уређује тајност података. У том циљу предвиђена је обавеза понуђача да пре преузимања конкурсне документације која садржи тајне податке прибави сертификат за приступ тајним подацима, које издаје Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података.

Основ за реализацију ових набавки је као и код осталих јавних набавки усвојени план набавки за одређену годину. Специфичност у планирању се огледа у обавези да се план набавки у области одбране и безбедности доноси до 31.

јануара, а након тога најкасније десет дана од доношења доставља у писаној форми Влади ради давања сагласности на исти. Дакле, План набавки у области одбране и безбедности се не доставља УЈН и не објављује се на Порталу ЈН као остали планови набавки, што говори о значају заштите података који су садржани у овим набавкама. (Петровић С. и Форца Б., 2015)

Извештавање о реализацији набавки у области одбране и безбедности је такође уређено ЗЈН и Уредбом на посебан начин, где се поново у први план ставља значај и осетљивост информација које су садржане у овим набавкама из чега произилази и ниво на којем се извештава о њима као и сам садржај извештаја. Детаљнији годишњи извештај о овим набавкама доставља се Влади и надлежном одбору Народне скупштине до 31. марта за претходну годину у писаном облику, а сам извештај садржи податке о предмету набавке, врсти поступка, понудама, критеријумима за избор најповољније понуде, уговору и изабраном понуђачу као и препоруке за унапређење система. (Уредба, 2014, 2015) Са друге стране, у истом року, УЈН се доставља уопштенији извештај (са мање података) који садржи податке о процењеној и уговореној вредности, врсти поступка, просечном броју понуда и такође препоруке за унапређење система.

Поред јавних набавки у наведеној области које се спроводе по посебним одредбама ЗЈН и Уредбе, на претходно описни начин, постоји и део набавки који је изузет од примене одредби ЗЈН и Уредбе због својих специфичности и посебног значаја, које су уједно правни основ за изузеће. Такве набавке прецизно су дефинисане чланом 128. ЗЈН (2012, 2015) и обухватају:

- набавке добара, услуга и радова из области одбране и безбедности, код којих је основ за закључење уговора међународни споразум,
- набавке за потребе обавештајних активности,
- набавке које се морају спроводити ван граница РС, на територији где су ангажоване војне или полицијске снаге РС,
- набавке у оквиру програма сарадње на међународном плану у вези са истраживањем и развојем новог производа и
- набавке у којима постоји ризик отицања информација, које су према Одлуци Владе кључне за безбедност државе.

За набавке у области одбране и безбедности законом нису дефинисани наручиоци, што практично значи да сваки наручилац набавки ове врсте мора примењивати наведене одредбе ЗЈН и Уредбе. Међутим, опште је познато да је највећи наручилац набавки у наведеној области управо МО, имајући у виду делатност одбране која је у његовој надлежности. МО ове набавке за потребе система одбране спроводи у складу са одредбама ЗЈН, Уредбом и интерним актом.

У систему одбране План набавки у области одбране и безбедности је саставни део јединственог Плана набавки, а МО је у обавези да овај план у писаном облику достави Влади РС најкасније десет дана од дана доношења, која исти план прослеђује надлежном одбору Народне скупштине РС. За План набавки у области одбране и безбедности и сваку измену наведеног плана Владе РС доноси закључак којим даје сагласност МО за спровођење планираних поступака јавних набавки из области одбране и безбедности.

Имајући у виду да највећи део добара из области одбране и безбедности представљају средства наоружања и војне опреме (у даљем тексту: НВО),

значајан део јавних набавки у области одбране и безбедности представљају део целокупног процеса опремања оружаних снага. Опремање је веома важан и сложени задатак државе, који поред наведених набавки обухвата и истраживање, развој, производњу, испитивање и обезбеђење квалитета средстава НВО идр. Опремљеност оружаних снага РС модерним НВО спада у један од фактора који у великој мери утиче на успешност извршавања њених мисија и задатака, што говори о посебеном значају набавки у области одбране и безбедности. (Петровић Р., 2015)

Основ за израду Плана набавки средстава која спадају у НВО је израђени План опремања у којем су обједињене све потребе система одбране за НВО, подељене по носиоцима планирања и изражене количински и вредносно. Потребе се утврђују у зависности од стања опремљености и попуне, перспективности постојеће опреме, приоритета система одбране, могућности државе и др. (Петровић Р., 2015)

Надлежност за спровођење ових набавки у систему одбране Одлуком о овлашћењима дата је Управи за снабдевање СМР МО.

Иницирање спровођења поступка набавке НВО врше тактички и технички носиоци⁴ израдом захтева за набавку НВО у сарадњи са крајњим корисником и достављањем Управи за снабдевање СМР МО. Израда захтева спада у сложеније процесе од чијег квалитета зависи и сам исход каснијег поступка набавке.

Пре самог покретања поступка, спроводи се детаљна и сложена процедура контроле свих елемената примљеног захтева за набавку НВО и доградња истог која подразумева (Петровић Р., 2015):

- уношење у базу података,
- дефинисање да ли ће се набавке вршити на домаћем или страном тржишту,
- контролу усклађености са Планом набавки, финансијским плановима и осталим плановима, нормативним и програмским документима и др,
- утврђивање поверљивости набавке (да ли се на исту примењује ЗЈН у смислу чана 127. или је иста изузета од примене ЗЈН у смислу члана 128.),
- проверу да ли је предмет набавке већ уведен у систем НВО од чега зависи да ли ће се применити постапак непосредне погодбе или ће се истраживати тржиште уколико се ради о новом средству,
- анализу могућности сопственог развоја таквог средства што представља сложенији поступак,
- проверу тактичко-техничких захтева,
- проверу критеријума за вредновање понуда,
- доградњу потребим документима у вези са контролом квалитета, техничком документацијом, упутствима и осталим питањима.

Након наведене анализе, контроле и допуне захтева, исти се прослеђује Управи за снабдевање СМР МО, која је надлежна да спроведе конкретни поступак јавне набавке преко Дирекције за набавку и продају.

Врста поступка набавке зависи од тога да ли се на набавку примењују ЗЈН или је иста изузета од примене истог. Уколико се ради о набавци која се реализује у

⁴ Одговарајуће ОЈ ГШ и МО у чијој је надлежности конкретна врста НВО према Правилнику о одређивању тактичких и техничких носилаца НВО и осталих средстава у МО и ВС.

складу са чланом 127. ЗЈН, Дирекција за набавку и продају спровешће један од поступака прописаних одредбама ЗЈН, Уредбом и интерним актом МО. О свакој конкретној набавци у области одбране и безбедности министар одбране доноси Одлуку којом одобрава њено извршење у складу са Планом набавки, а одлуку о додели уговора о јавној набавци доноси директор Дирекције за набавке и продају.

Набавке у области одбране и безбедности, на које се не примењују одредбе ЗЈН (члан 128.), за потребе система одбране уређују се посебном инструкцијом од стране Управе за снабдевање СМР МО, а исте се спроводе у преговарачком поступку. Ове набавке углавном спроводи Управа за снабдевање и неке од специфичних ОЈ МО.

5.7. Опсег и структура средстава утрошених у јавним набавкама за систем одбране

Јавно набављање у систему одбране укључује све набавке које се реализују у МО и ВС без обзира да ли подлежу одредбама ЗЈН или су изузете од његове примене (набавке у области одбране и безбедности или остали законом прописани случајеви изузећа).

Подаци о јавним набавкама у области одбране и безбедности нису јавно доступни подаци у смислу одредби Закона о тајности података (2009), те ћемо за потребе анализе у овом раду користити податке о вредности реализованих јавних набавки у систему одбране (са или без примене ЗЈН) умањене за вредност јавних набавки у наведеној области. Такође, за потребе анализе утрошених средстава у јавним набавкама за систем одбране користимо податке за 2014. и 2015. годину, јер се са применом важећег ЗЈН почело од другог квартала 2013. године, тако да та година није у потпуности репрезентативна за анализу ефеката примене важећег закона.

Према извештају УЈН за 2015. годину, у периоду од 2014 до 2015. године за набавке у јавном сектору је на нивоу РС потрошено око 475 милијарди динара (без ПДВ) што износи 11,9% просечне вредности БДП-а за наведени период⁵. Од тога је на јавне набавке потрошено 326,7 милијарди динара или 8,2% просечне вредности БДП-а.

Према кварталним извештајима МО о реализованим поступцима набавки за 2014. и 2015. годину, на нивоу система одбране у периоду 2014. до 2015. године на набавке добара, услуга и радова просечно је потрошено око 7 милијарди динара (без ПДВ), не укључујући набавке у области одбране и безбедности, што чини 1,5% укупне вредности јавних набавки на националном нивоу односно око 0,2% просечне вредности БДП. Дакле, МО, као један наручилац, реализовало је у просеку око 1,5% укупне вредности набавки коју је реализовало 4.999 наручиоца на нивоу РС, колико износи просечан број оних који су у посматраном периоду доставили извештај УЈН за 2014. и 2015. годину. На јавне набавке од наведеног износа одлази 6,2 милијарде динара или 1,9% јавних набавки у РС, односно 0,15% просечне вредности БДП-а.

⁵ Према подацима Републичког завода за статистику просечна вредност БДП за период 2014. до 2015. године износи 3.975.968,7 милиона динара.

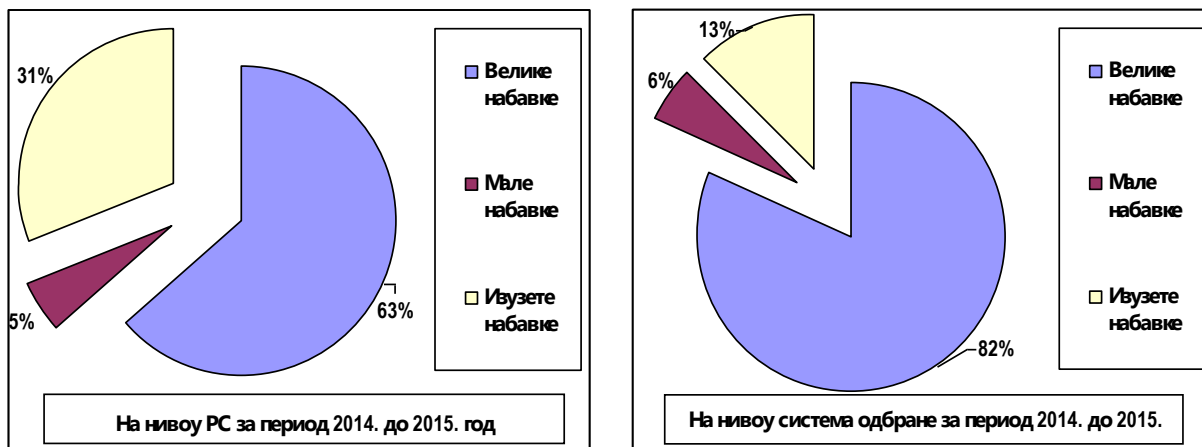
у хиљадама динара

Врста набавки	Просечна вредност набавки у систему одбране за период 2014. до 2015. године (св. ДД)		Удео
	Република Србија	Систем одбране	
Велике набавке	301,526,320	5,786,939	1.9%
Мале набавке	25,152,238	408,484	1.6%
Изузете набавке	326,678,558	6,195,423	1.9%
Изајене набавке	148,378,621	887,009	0.6%
Укупне набавке	475,057,179	7,082,431	1.5%

Табела бр. 6 – Упоредни преглед просечних вредности по врстама набавки у РС и систему одбране у периоду од 2014. до 2015. године
(Извор: Управа за јавне набавке, 2016г; МО РС, 2014, 2015)

Изузеће од примене ЗЈН у систему одбране у посматраном периоду коришћено је када се набављало од наручиоца, који су носиоци искључивог права на обављање делатности (87%), у случајевима елементарних непогода (7%), за набавке испод вредности ЈНМВ (4%) и у осталим случајевима по члану 7. ЗЈН (2%).

У просечној структури набавки система одбране за посматрани период доминирају јавне набавке великих вредности са просечно 82%, затим учествују набавке изузете од примене ЗЈН са просечно 13%, док је најмање учешће јавних набавки мале вредности - 6%.



Графикон бр. 7 - Упоредни преглед просечних структура набавки у РС и систему одбране за период 2014. до 2015. године
(Извор: Управа за јавне набавке, 2016г ; МО РС, 2014, 2015)

У поређењу са таквом структуром на националном нивоу, у систему одбране се уочава значајно мања заступљеност набавки које се спроводе без примене ЗЈН, односно већа заступљеност јавних набавки велике вредности, док је удео јавних набавки малих вредности приближан републичком просеку. На основу тога могло би се закључити да је структура набавки у систему одбране повољнија у односу на просечну структуру набавки у РС, али треба имати на уму набавке у области одбране и безбедности по члану 128. које су изузете од примене ЗЈН и које увећавају категорију „изузете набавке”. Због недоступности

тих података, у овом раду није могуће утврдити реалну структуру набавки система одбране.

У односу на укупна средства „војног буџета“, МО је у периоду 2014. до 2015. године потрошило у просеку 12,3% на јавне набавке за потребе система одбране.

у милионима динара

Година	Укупни расходи одбране	Оперативни и инвестицион и расходи одбране	Расходи одбране за јавне набавке (са ПДВ)	Учешће у укупним расходима одбране	Учешће у оперативним и инвестиционим расходима одбране
2014	60,368.6	22,336.4	8,836.0	14.6%	39.6%
2015	58,762.7	24,680.3	5,798.2	9.9%	23.5%
Просечно:	59,565.7	23,508.4	7,317.1	12.3%	31.1%

Табела бр. 7 - Вредносно учешће јавних набавки за потребе одбране у
расходима система одбране по годинама

(Извор: МО РС, 2014, 2015; <http://www.mod.gov.rs>)

У једном од претходних делова објаснили смо да структуру расхода одбране чине персонални, оперативни и инвестициони расходи. Имајући у виду да се у категорију персоналних расхода, која иначе чине највећи део расхода одбране (просечно 60,2% за посматране године), убрајају издаци за плате, порезе и разне врсте накнада и додатака јасно је да се у оквиру ове категорије расхода не реализују јавне набавке. Супротно њима, део оперативних и укупан износ инвестиционих расхода реализује се путем јавних набавки у систему одбране. У укупном износу оперативних и инвестиционих расхода, јавне набавке чији су подаци јавно доступни у периоду 2014. до 2015. године просечно учествују са 31,1%.

у милионима динара

Година	Уговорена вредност у јавним набавкама без ПДВ-а		Учешће
	Органи државне управе	Систем одбране	
2014	30,347.9	7,462.2	24.6%
2015	32,301.2	4,928.7	15.3%
Просечно:	31,324.6	6,195.5	19.8%

Табела бр. 8 - Учешће вредности ЈН система одбране у вредности ЈН
органа државне управе по годинама

(Извор: Управа за јавне набавке, 2016; МО РС, 2014, 2015г)

Поред државних јавних предузећа, здравства и социјалне заштите, јавних предузећа на локалном нивоу и градских и општинских управа, где је реализован највећи део јавних набавки у вредносном смислу (84,5%), органи државне управе у које се убраја и МО, у периоду од 2014. до 2015. године, реализовали су јавне набавке просечне вредности око 31,3 милијарди динара (без ПДВ-а) што чини 9,6% просечне вредности реализованих јавних набавки на нивоу РС за посматрани период.

Према подацима из табеле бр. 8, просечна вредност реализованих јавних набавки на нивоу система одбране у посматраном периоду учествује са око 20% у просечној вредности свих реализованих јавних набавки у органима државне управе.

Наведени подаци показују да се значајан део средстава из буџета, мерен у милијардама динара, реализује у поступцима јавних набавки добара, услуга и радова за потребе функционисања система одбране. Презентовани подаци о вредности јавних набавки односе се на опште предмете јавних набавки, карактеристичне и за остале наручиоце у систему јавних набавки, односно не обухватају јавне набавке у области одбране и безбедности. Међутим уколико се узме у обзир и јавно објављен податак МО, према којем је у 2013. години на поверљиве набавке за систем одбране утрошено је укупно 2,57 милијарди динара што представља 4,6% укупно одобрених средстава за финансирање одбране у 2013. години, може се створити целовита слика о величини средстава која се у систему одбране на годишњем нивоу користе у јавним набавкама. (МО РС, 2016)

Кроз извршену анализу приказаних података у овом делу рада, могуће је потврдити претпоставку из I појединачне хипотезе да се *„значајан део буџетских средстава које држава издваја за финансирање система одбране реализује путем јавних набавки добара, услуга и радова на тржишту”*.

5.8. Транспарентност у јавним набавкама за систем одбране

Термин „транспарентност”, који потиче од латинске речи „*transparens*” што значи прозирност, видљивост, се у савременом добу као израз најчешће користи у друштвено-политичком контексту у смислу доступности јавности информација о деловању државе и раду државних органа и институција, а све у циљу учешћа цивилног друштва у управљању државом и јачања демократије.

Транспарентност у наведеном контексту представља један од демократских принципа доброг управљања у развијеним европским државама који подразумева да се одлучивање и извршавање задатака од стране државе и њених органа ставља пред суд јавности у циљу јачања поверења грађана у државу и добре сарадње цивилног друштва и државе. Према нивоу те сарадње се данас процењује степен развијености демократије у европским државама. (Ђуровић С., 2015)

Транспарентност се остварује омогућавањем јавног приступа информацијама које поседује држава и њени органи, а које су од јавног значаја за друштво. Између осталог, најчешће се такве информације односе и на податке о трошењу државног новца, који у основи представља новац пореских обвезника, а транспарентност се у том смислу сматра добром превенцијом појаве корупције и злоупотреба јавних средстава.

Демократска и цивилна контрола војске, предвиђена Законом о ВС (члан 29.), поред осталог подразумева и контролу трошкова за војне потребе, а предуслов за то је управо транспарентност у начину дефинисања приоритета и контроли ефикасности трошења јавних средстава опредељених за финансирање одбране.

Само схватање транспарентности јавних институција, као основе демократског друштва је у савременом добу унапређено на начин да јавност данас очекује од

институција правовремено јавно објављивање информација о свом раду коришћењем савремених информационих технологија, тзв. проактивно објављивање информација. (Володер Н., 2015)

Када се говори о транспарентности у систему јавних набавки, онда се свакако мисли на јавност свих потребних информација у вези са спровођењем поступака јавних набавки од стране наручилаца у циљу потребне информисаности заинтересованих лица и организација, која је у духу једног од основних начела јавних набавки – начела транспарентности.

Транспарентност је један од важних показатеља правилно успостављеног система јавних набавки и његове функционалности. (Володер Н., 2015) Потребан ниво транспарентности у јавним набавкама омогућава свим заинтересованим лицима приступ информацијама у свим фазама јавне набавке што доприноси једнаком третману свих понуђача, повећању конкуренције, а што на крају резултира већом економичности поступка и добијању највеће вредности за употребљена јавна средства.

Са друге стране, потребан ниво транспарентности приликом спровођења поступака јавних набавки омогућава јавни увид и на неки начин јавну контролу да ли се поступци јавних набавки спроводе непристрасно и на законом прописан начин, што даље доприноси већој одговорности јавног сектора приликом трошења јавних средстава и бољој контроли јавне потрошње, а у крајњем доприноси смањењу ризика за појаву корупције и злоупотребе јавних средстава. (Володер Н., 2015)

Пуна транспарентност у систему јавних набавки је остварена уколико се информације о потребама наручилаца за набавкама оглашавају на начин да су доступна свим заинтересованим лицима, уколико су правила спровођења поступака јавних набавки и начин њихове примене доступни и јасни свим заинтересованим лицима и уколико је успостављен ефикасан систем заштите права заинтересованих лица току реализације јавних набавки. (Прокопијевић М., 2014)

Транспарентност јавних набавку у систему одбране остварује се јавним објављивањем свих потребних информација о поступцима јавних набавки од стране МО и организацијских јединица МО и ВС на више начина. Два основна извора информација које су доступне јавности у систему одбране су Портал ЈН и Интернет страница (сајт) МО (Портал ЈН МО).

Министарство одбране, као наручилац у смислу ЗЈН, на Порталу ЈН објављује све прописане врсте огласа о јавним набавкама (претходно обавештење, позив за подношење понуда и пријава, обавештење о закљученом уговору, као и о његовим каснијим изменама, обавештење о обустави поступка и многе друге), конкурсну документацију, одлуку у поступку јавне набавке, Планове набавки и њихове измене и допуне и другу законом прописану документацију у вези са поступцима јавних набавки. На основу кварталних извештаја наручилаца о спроведеним јавним набавкама, а у циљу информисања јавног мњења, Управа за ЈН израђује и објављује преглед спроведених јавних набавки и закључених уговора на Порталу ЈН, међу којима се налазе и подаци о реализованим јавним набавкама у систему одбране.

Јавне набавке
Министарство одбране и Војска Србије

ПРЕТРАГА

Претмет уговора о ЈН
Сви предмети

Врста поступка јавне набавке
Све врсте

Оглашавач
Сви оглашавачи

Датум-ОД
01.01.2011

Датум-ДО
16.11.2016

Оглашавач
Детаљно

Централна логистичка

редовног апарата

ВМА

11.03.2016
Интерни план за спечавање корупције у јавним набавкама у МО и ВС

16.11.2015
Инструкција за учешће у поступцима јавних набавки у области одбране и безбедности које спроводи Министарство одбране и Војска Србије

12.10.2015
Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Министарству одбране и Војсци Србије

10.07.2015
Обавештење

Слика бр. 8 - Електронски сервис јавних набавки МО

(Извор: <https://www.nabavke.mod.gov.rs>)

Интернет страница или сајт МО пружа далеко већу количину информација које су у вези са јавним набавкама у систему одбране, што у већој мери утиче на њихову транспарентност. Највећи извор информација о поступцима јавних набавки представља оформљени електронски сервис јавних набавки МО, који пружа могућност да се поступци јавних набавки претражују по крајњим корисницима у систему, врстама поступака, предмету набавке и времену спровођења и оствари увид у податке о сваком појединачном поступку јавне набавке.

На овом електронском сервису објављују се сва претходно описана документа у вези са јавним набавкама, које се иначе објављују и на Порталу ЈН сходно одредбама ЗЈН. Међутим на електронском сервису јавних набавки МО објављују се и подаци о поступцима набавки који су изузети од примене ЗЈН, осим набавки из области одбране и безбедности по члану 128. ЗЈН.

Поред наведеног, на интернет страници МО објављују се:

- Јединствени Планови набавки МО за текућу и претходне две календарске године, из којих јавност може сазнати о утврђеним и исказаним потребама система одбране за добрима, услугама и радовима у датој години;
- Информатор о раду МОБ, који се месечно ажурира и у којем се у посебном поглављу посвећеном јавним набавкама у систему одбране могу добити опште информације о јавним набавкама у систему одбране;
- Квартални извештаји о реализованим поступцима јавних набавки у систему одбране за текућу и претходне две године, који пружају детаљне податке о закљученим уговорима у јавним набавкама и њиховој реализацији, као и опште податке о исходу поступака јавних набавки у тромесечном периоду;
- Преглед распоређених и утрошених средстава за финансирање МО за текућу и претходне две године по троцифреним апропријацима, на основу чега се може закључити о уделу реализованих јавних набавки на нивоу система одбране у укупном „војном буџету”;

⁶ Објављивање Информатора о раду државних органа дефинисано је као обавеза Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004, 2007, 2009, 2010).

- Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у МО и ВС, као обавезни интерни акт МО из којег јавност може добити информације о процедурама планирања и спровођења поступка јавних набавки и процедури извршења закључених уговора у систему одбране;
- Инструкција за учешће у поступцима јавних набавки у области одбране и безбедности које спроводи МО и ВС, којом се детаљно објашњава начин сертификација понуђача за приступ тајним подацима, као неопходан услов за учествовање у поступцима јавних набавки у наведеној области;
- Интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама у МО и ВС, којим се детаљно утврђују неопходне мере и радње које се предузимају у циљу отклањања ризика за појаву корупције у поступку планирања, спровођења јавних набавки и реализације уговора у јавним набавкама.

Поред наведених начина оглашавања, МО све огласе о јавним набавкама са процењеном вредношћу изнад вредности ЈНМВ објављује и на Порталу службених гласила РС и база прописа у складу са одредбама ЗЈН.

Транспарентност података о извршеним контролама поступка јавних набавки у систему одбране од стране ДРИ и нађеном стању омогућена је објављивањем налаза и мишљења ревизије у Извештају о ревизији саставних делова финансијских извештаја МО на интернет страници ДРИ.

у хиљадама динара

Врста поступка	2014				2015			
	Република Србија		Одбрана		Република Србија		Одбрана	
	Укупна вредност без ПДВ	Удео	Укупна вредност без ПДВ	Удео	Укупна вредност без ПДВ	Удео	Укупна вредност без ПДВ	Удео
Одредбени поступак	234,582,742	85.3%	6,814,580	97.7%	291,862,202	89.0%	3,925,025	85.3%
Преговори без обавезања	14,035,620	5.1%	69,050	1.0%	13,561,671	4.1%	23,497	0.5%
Одговорности	26,448,672	9.6%	90,659	1.3%	22,561,733	6.9%	651,067	14.2%
Укупно	275,067,034	100%	6,974,289	100%	327,985,606	100%	4,599,589	100%

Табела бр. 10 - Преглед вредносне структуре ЈН великих вредности по врстама поступка у 2014. и 2015. год.

(Извор: Управа за јавне набавке, 2016; МО РС, 2014, 2015)

За утврђивање нивоа транспарентности у поступцима јавних набавки у систему одбране од значаја је и анализа структуре јавних набавки велике вредности по врстама поступка, која је један од основних индикатора нивоа примене основних начела јавних набавки. Имајући у виду да се у духу ЗЈН транспарентни поступци сматрају правилом, а нетранспарентни поступци изузетком у примени, потребно је сагледати степен заступљености најтранспарентнијег поступка јавних набавки, а то је свакако отворени поступак, односно заступљеност нетранспарентног поступка јавних набавки, као што је преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда.

Из приказаних података у табели бр. 10, може се уочити да је висок проценат средстава (просечно 91,5%) која се користе у јавним набавкама за систем одбране реализован у отвореним поступцима, што је изнад просека на нивоу РС (просечно 87,1%).

Са друге стране, уочава се низак ниво заступљености преговарачког поступка без објављивања позива, који као нетранспарентан поступак карактерише ограничена конкуренција и повећан ризик од корупције због чега је његово коришћење предвиђено за изузетне случајеве. Ова врста поступка у укупној вредности јавних набавки на нивоу система одбране у посматраном периоду учествује у вредносном смислу са просечно 0,75%, што је испод просека на републичком нивоу (просечно 4,6%), као и испод просека у земљама ЕУ (око 5%).

Наведени подаци указују на висок ниво транспарентности у јавним набавкама које спроводи МО, јер је високо учешће отворених поступака показатељ адекватне примене начела транспарентности као једног од кључних начела јавних набавки. Наравно, овако оцењени степен транспарентности јавних набавки у систему одбране сигурно у одређеној мери умањују набавке у области одбране и безбедности, посебно онај део тих набавки, који је изузет из примене ЗЈН, међутим због недоступности података о њиховој укупној вредности за посматрани период у овом раду нисмо успели да прикажемо њихов удео у укупним средствима за финансирање система одбране.

Објављивање наведених података у вези са поступцима јавних набавки и финансијским средствима, која се на годишњем нивоу реализују кроз поступке јавних набавки, не само да повећава могућност информисања потенцијалних понуђача и могућност њиховог учешћа у јавним набавкама, већ омогућава и увид целокупне заинтересоване јавности у начин коришћења и намену дела буџетских средстава који је распоређен за финансирање система одбране, а који се реализује управо кроз јавно набављање, што сигурно позитивно утиче на степен поверења домаће јавности у систем одбране.

На основу анализираних података у овом делу рада, може се потврдити претпоставка II појединачне хипотезе да *„транспарентност у јавним набавкама, које се спровode у систему одбране, поред доприноса рационалности у расходима одбране у значајној мери доприноси и транспарентности трошења буџетских средстава опредељених за финансирање одбране.“*

5.9. Уштеде у јавним набавкама за систем одбране

Управљање јавним расходима је врло значајно питање за сваку државу, па и за оне које спадају у ред најразвијенијих држава, које посебно добија на значају у периодима великих криза. Ефекти глобалне економске кризе у комбинацији са другим разлозима (пад јавних прихода, раст јавне потрошње, посебно плата у јавном сектору, висока издвајања државе за интервенције у јавном сектору и др) су утицали на погоршање стања у јавним финансијама РС, због чега је данас један од примарних циљева Владе РС успостављање фискалне стабилности спровођењем мера фискалне консолидације која подразумева смањење фискалног дефицита и заустављање раста јавног дуга у односу на

БДП⁷. У тим мерама фискалног прилагођавања Влада се добрим делом ослања на мере штедње тј, смањење јавних расхода, првенствено текућих расхода, што се негативно може одразити и на финансирање расхода одбране. (Анђелковић М. и Димитријевић М., 2015)

У таквој ситуацији у држави и друштву, повећање ефикасности коришћења јавних средстава и на тај начин стварања одређених буџетских уштеда у јавном сектору је од примарног значаја. Имајућу у виду да је примарни циљ важећег ЗЈН стварање услова за ефикасну употребу јавних средстава, уштеде, које се у области јавних набавки у РС могу остварити као њихов главни економски ефекат, могу бити значајан допринос смањењу јавне потрошње РС. Чињеница је да систем одбране годинама функционише у условима рестриктивно одбрених средстава за финансирање, о чему смо говорили у претходним деловима овог рада, те уштеде које се могу остварити ефикасним спровођењем јавних набавки за потребе система одбране могу бити у доброј мери значајне са аспекта превазилажења проблема недовољно опредељених средстава из буџета за његово финансирање.

Важан показатељ економског ефекта јавних набавки у систему одбране је показатељ о оствареним уштедама као разлика између процењених вредности јавних набавки у Плану набавки за одређену годину и уговорених вредности јавних набавки у тој години. У табели бр. 11 приказан је упоредни преглед података о оствареним уштедама у јавним набавкама на нивоу система одбране за 2014. и 2015. годину.

На основу приказаних података из табеле бр. 11, може се закључити да је на нивоу система одбране у периоду од 2014. до 2015. године остварена уштеда у просечном годишњем износу од око милијарду динара (без ПДВ), што чини око 14,3% просечне вредности укупно планираног износа јавних набавки за посматрани период.

у милионима динара

ЈАВНЕ НАБАВКЕ У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ				
Година	Процењена вредност без ПДВ	Уговорена вредност без ПДВ	Уштеде без ПДВ	
			Износ	%
2014	8,887.4	7,462.2	1,425.2	16.0%
2015	5,577.9	4,928.7	649.2	11.6%
Просечно:	7,232.7	6,195.5	1,037.2	14.3%

Табела бр. 11 - Преглед остварених уштеда у поступцима јавних набавки у систему одбране у 2014. и 2015. години)

(Извор: МО РС, 2014, 2015)

Посматрано по годинама, може се уочити да се у систему одбране на јавним набавкама у 2014. години уштедело 16%, док је у 2015. години тај проценат нижи за 4,4%. У прилог наведеним подацима говоре и подаци о вредносном

⁷ Јавни дуг РС је са 59,6% БДП у 2013. години достигао учешће од 75,5% у БДП у 2015. години. (Министарство финансија РС, 2016)

учешћу отвореног поступка у укупној вредности реализованих јавних набавки у систему одбране за наведени период. Наиме, за отворени поступак, као најтранспрентнији поступак са највећом конкуренцијом, везује се и могућност остварења највећих уштеда због испуњености свих предуслова за постизање нижих цена у односу на процењене (планиране) пре покретања поступка. Због тога не чуди што су, према презентованим подацима, у 2014. години у односу на 2015. годину остварене веће уштеде, ако се има у виду да је у 2014. години учешће отвореног поступка износило 97,7% у укупној вредности јавних набавки велике вредности, док је у 2015. години забележено мање учешће наведеног поступка (85,3%).

Уколико узмемо у обзир да постојећа организација планирања јавних набавки на нивоу система одбране није савршена због велике сложености и постојања великог броја учесника у том процесу међу којима сигурно постоје одступања у оствареном степену испитивања тржишта у односу на потребни ниво и због чега се може довести у питање и степен поузданости информација добијених тим истраживањем, онда приказане податке о оствареним уштедама треба узети са одређеном дозом резерве (Петровић Р., 2015). Ипак, са сигурношћу се може тврдити да значајан део овако приказаних разлика између процењених и уговорених вредности у јавним набавкама представља реалну уштеду на нивоу система одбране.

Анализирани подаци о оствареним уштедама у јавним набавкама за систем одбране у посматраном периоду иду у прилог претпоставци III појединачне хипотезе да *„јавне набавке у систему одбране утичу на повећање рационалности приликом трошења буџетских средстава издвојених за финансирање одбране и отварају простор за стварање уштеда”*.

Данас свака земља у свету, била она у већој или мањој мери развијена, поклања пажњу структури јавних расхода, њиховој усклађености са јавним приходима и ефективности и ефикасности њихове употребе, јер исказани у буџету као основном инструменту за њихово финансирање, представљају један од начина на који држава спроводи циљеве своје економске и социјалне политике. У периодима глобалних економских криза, као што је то случај и данас, чији се ефекти на привреду земаља у окружењу манифестују у виду смањења буџетских прихода, повећања буџетског дефицита и смањења БДП, питање рационализације и ефикасности у јавној потрошњи доспева у жижу интересовања како оних који креирају економску политику земље, тако и целокупне јавности. Србија је као и многе земље у региону суочена са високим уделом јавних расхода у БДП и постојањем вишегодишњег буџетског дефицита, па се поред бројних мера за стабилизацију јавних финансија акценат ставља и на смањење јавних расхода и њихову рационализацију. У том контексту треба посматрати све сегменте јавних расхода, па и онај сегмент који се односи на набавке добара, услуга и радова за потребе јавног сектора, а који у Србији обухвата скоро трећину јавне потрошње, односно око 12% БДП.

Систем јавних набавки у Србији успостављен је 2002. године и функционише до данас уз сталне напоре за његово унапређење, како у циљу приближавања стандардима ЕУ у циљу европских интеграција, тако и циљу постизања што већег степена економичности и ефикасности у управљању јавним средствима. Ефекти јавних набавки су бројни, али су свакако најзначајни они економски који се могу испољити кроз уштеде у буџетским средствима, постизање што веће вредности за употребљена средства, односно набављање бољег квалитета по нижој цени, спречавање губитка јавних средстава сузбијањем корупције у јавним набавкама, као и кроз подстицање инвестиција и повећање конкурентности домаћих предузећа, што у крајњем доприноси привредном расту. Из тог разлога се у последње време на нивоу Републике Србије све више говори о значају постизања сврсисходности јавних набавки, која поразумева да се поред максималне примене општих економских принципа „3Е” приликом јавног набављања постигне и планирани циљ наручиоца, а који пак мора бити везан за општи, односно јавни интерес како би се остварили пуни ефекти јавних набавки.

Одбрана представља јавно добро, које држава обезбеђује обављањем једне од својих најзначајних функција – функцијом одбране. Основни инструмент финансирања расхода система одбране представља буџет, а основни извор финансирања део БДП намењен јавној потрошњи. На извршавање ове специфичне функције државе у Републици Србији одлази преко 5,2% јавне потрошње или преко 1,4% БДП са тенденцијом пада наведеног удела у последњих неколико година. Посматрано из угла државе износ опредељених средстава за финансирање одбране са аспекта њиховог обима сигурно представља велики износ средстава, посебно у условима нарушеног стања у јавним финансијама, док из угла система одбране, као значајног и веома специфичног дела јавног сектора, опредељена средства ни по обиму ни по структури не одговарају реалним потребама за његов нормални развој у складу са стратешким документима планирања развоја већ дужи низ година. У таквој ситуацији, начин трошења буџетских средстава у набавкама које систем

одбране Републике Србије спроводи за своје потребе, посебно добија на значају, као једна од области у којој је могуће правилном применом важеће законске регулативе и општих економских принципа „3Е” остварити значајне уштеде и у одређеној мери амортизовати недостатак средстава.

У систему одбране у потпуности је успостављен и функционише систем јавних набавки, који представља подсистем система јавних набавки Републике Србије и у основи је врло сложен и специфичан. Његова организација у систему одбране извршена је у складу са одредбама Закона о јавним набавкама, интерним прописима система одбране, висином средстава за финансирање опредељених у Закону о буџету по наменама, принципима функционалности, али и економичности и свим специфичностима система. Спровођење јавних набавки организовано је највећим делом по централизованом принципу, где главну улогу има Управа за снабдевање Сектора за материјалне ресурсе МО, а мањим делом децентрализованим начином набављања. Мноштво веза и односа између великог броја корисника у систему јавних набавки у великој мери усложњава израду јединственог плана набавки на нивоу система, односно фазу планирања јавних набавки, која је најбитнија за постизање сврсисходности јавних набавки. Оно што посебно чини специфичним систем одбране у односу на највећи број наручиоца у Србији јесте спровођење јавних набавки у области одбране и безбедности, које су због осетљивости и значаја информација везаних за предмете таквих набавки са становишта безбедности, уређене и спроводе се по посебним прописима и процедурама уз ограничену транспарентност, односно уз одсуство транспарентности.

У овом раду покушали смо да сходно основној хипотези, која гласи: „*Ефикасно спровођење јавних набавки приликом прибављања добара, услуга и радова за потребе система одбране омогућава висок ниво рационализације и транспарентности у располагању средствима, која се издвајају из буџета за потребе одбране*” прикажемо на који начин је систем јавних набавки у систему одбране успостављен и како и у којој мери реализација јавних набавки стандардних добара, услуга и радова, карактеристичних и за остале наручиоце у Републици Србији (дакле без предмета из области одбране и безбедности) утиче на рационалност и транспарентност у трошењу средстава војног буџета.

Анализом опсега и структуре средстава војног буџета и средстава утрошених у јавним набавкама, које су спроведене у систему одбране показали смо да на годишњем нивоу систем одбране троши у јавним набавкама стандардних (општих) добара, услуга и радова просечно 12,3% војног буџета или 0,15% просечне вредности БДП за посматрани период, чиме смо доказали прву помоћну хипотезу која гласи: „*Значајан део буџетских средстава које држава издваја за финансирање система одбране се реализује путем јавних набавки добара, услуга и радова на тржишту*”. Наведене податке требало би уваћати за проценат учешћа јавних набавки из области одбране и безбедности које се реализују по члану 127. Закона о јавним набавкама ради стварања целовите слике о вредности јавних набавки у систему одбране.

Транспарентност у општем смислу подразумева доступност информација у вези са јавним сектором, тј. доступност информација о начину његовог рада и доступност информација које креира и користи јавни сектор.

Транспарентност у јавним набавкама са једне стране доприноси већој конкуренцији, што резултира економски најповољнијом понудом и економичним

коришћењем јавних средстава и представља најбољи начин за борбу против корупције. Са друге стране доступност информација у вези са поступцима јавних набавки доприноси изложености јавности информација о начину коришћења буџетских средстава. Анализом начина и степена у којем се информације у вези са поступцима јавних набавки у систему одбране чине доступним свим заинтересованим лицима, односно целокупној јавности и анализом учешћа најтранспарентније врсте поступка јавних набавки - отвореног поступка у укупној вредности јавних набавки велике вредности (просечно 91,5%), показали смо висок ниво транспарентности у јавним набавкама за потребе система одбране. Како наведена транспарентност подразумева и транспарентност информација о трошковима система одбране у вези са јавним набавкама, доказали смо другу помоћну хипотезу која гласи: *„Транспарентност у јавним набавкама које се спроводе у систему одбране доприноси транспарентности трошења буџетских средстава издвојених за финансирање одбране”*.

Основни економски ефекти јавних набавки су подизање нивоа рационалности и стварање уштеда приликом употребе јавних средстава у набавкама које реализује јавни сектор. Кроз анализу начина организације спровођења јавних набавки у систему одбране, која је највећим делом централизована и требало би да испољава позитивне ефекте на ниво уштеда буџетских средстава и кроз анализу разлика између планираних и уговорених вредности набавки на нивоу система одбране у посматраном периоду, показали смо да су остварене уштеде просечно 14,3% у односу на планиране издатке у вези са јавним набавкама, под условом да су правилно одређене процењене вредности набавки у фази планирања. Наведеним показатељима доказали смо трећу помоћну хипотезу која гласи: *„Јавне набавке у систему одбране утичу на повећање рационалности приликом трошења буџетских средстава издвојених за финансирање одбране и отварају простор за стварање уштеда”*.

У којој мери ће са лимитираним средствима у Закону о буџету РС, систем одбране убудуће успети да искористи све предности и оствари уштеде и пуне ефекте јавних набавки, односно постићи сврсисходност јавних набавки зависи од степена у којем ће моћи да унапреди постојећи систем планирања и реализације јавних набавки, за шта сигурно има простора. Наша будућа истраживања биће усмерена управо на изналажење могућих начина за системско унапређење процеса планирања јавних набавки у систему одбране, као једне од претпоставки сврсиходних јавних набавки у систему одбране.

ЛИТЕРАТУРА

Књиге:

1. Анђелковић М. и Димитријевић М. (2015) Фискална консолидација као императив управљања јавним финансијама у Републици Србији, Финансије - Часопис за теорију и праксу финансија број 1-6, Београд,
2. Будимир Б., Радић И. и Кахримановић М. (2008) Економско - привредни водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању, ИСАК фонд, Београд, доступно на сајту <http://www.isac-fund.org/download/VodicSSP2008.pdf>, приступљено 05.12.2016. године,
3. Варинац С. (2012) Корупцијска мапа јавних набавки у Републици Србији, OEBS Организација за европску безбедност и сарадњу, Мисија у Србији, Београд, доступно на сајту <http://www.osce.org/sr/serbia/126846?download=true>, приступљено 15.10.2016. године,
4. Влада Црне Горе Управа за кадрове (2008), Јавне набавке - Приручник, Подгорица, доступно на сајту <http://www.kontrola-nabavki.me>, приступљено 25. септембра 2016. године,
5. Влада Републике Србије (2005), Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, Београд, доступно на сајту http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/seio/NAC_STRAT_UNDP_2006_gledanje.pdf, приступљено 30.11.2016. године,
6. Володер Н. (2015) Транспарентност јавних набавки у Босни и Херцеговини - између теорије и праксе, Аналитика, Центар за друштвена истраживања, Сарајево, доступно на сајту <http://www.analitika.ba/bs/publikacije>, приступљено 13.10.2016. године,
7. Вујачић М. и Миленковић М. (2013) IPA за почетнике, Министарство финансија РС, Сектор за ЕУ фондове и развојну помоћ, Београд, доступно на сајту <https://www.scribd.com/document/330347123/IPA-za-pocetnike-pdf>, приступљено 14.12.2016. године,
8. Горчић Ј. (2013) *New Public Management* и управљање фискалним ризицима, Европски центар за мир и развој (ECPD), Универзитет за мир Уједињених нација, Београд,
9. Дробњак Ј. (2015), Јавни сектор је темељ друштва и генератор његовог развоја, Макроекономија, Београд, доступно на сајту <http://www.makroekonomija.org>, приступљено 20.08.2016. године,
10. Ђорђевић Д. (2005) Јавне финансије – Фискална економија и менаџмент јавног сектора, Факултет за економију и инжењерски менаџмент, Нови Сад,
11. Ђуровић-Тодоровић Ј. и Ђорђевић М. (2010), Јавне финансије, Економски факултет Ниш, Ниш,
12. Ђуровић С. (2015), Европска унија и организација цивилног друштва, Центар за примењене европске студије, Београд, доступно на <http://www.cpes.org.rs/Analyze%20i%20komentar>, приступљено 11.10.2016. године,
13. Ерцег В. (2015), Сврсисходност јавних набавки - значај и дефинисање Београдски центар за безбедносну политику, Београд, доступно на сајту

- http://www.bezbednost.org/upload/document/svrsishodnost_javnih_nabavki.pdf,
приступљено 20.09.2016. године,
14. *European Defence Agency* (2014), *Defence Data 2014*, доступно на сајту <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/eda-defencedata-2014-final>, приступљено 11.10.2016. године,
 15. *European Defence Agency* (2016), *National Defence Data 2013-2014 and 2015 (est.) of the 27 EDA Member States*, доступно на сајту <https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal>, приступљено 11.10.2016. године,
 16. *European Commission* (2015), *Public procurement, Single Market Scoreboard*, доступно на сајту http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2016/public-procurement/2016-scoreboard-public-procurement_en.pdf, приступљено 18.12.2016. године,
 17. Жугић Р. (2007) *Цивилна контрола војске*, Војноиздавачки завод, Београд,
 18. Жугић Р. (2008) *Водич кроз буџет, финансијски план одбране*, Војноиздавачки завод, Београд,
 19. Жугић Р. и Костић Р. (2012), *Контрола и ревизија у функцији извршења Финансијског плана МО*, Сумопис, Београд,
 20. Једнак Ј. (2008) *Основи економије*, Висока туристичка школа струковних студија, Београд,
 21. Јовановић П. (2015), *Транспарентност и спољна контрола процеса јавних набавки у Србији*, Управа за јавне набавке Републике Србије, Београд, доступно на сајту www.ujn.gov.rs/download/files/cms/attach?id=322, приступљено 21.12.2016. године,
 22. Каровић С., Вукоњански И. и Секуловић Д. (2014), *Улога и значај јавног сектора у вршењу послова одбране*, Војно дело - општевојни научно-теоријски часопис пролеће/2014, Министарство одбране, Београд,
 23. Кнежевић Б. (2010), *Јавне набавке - уштеда буџетског новца и приближавање стандардима Европске уније*, Школа бизниса број 3/2010, Београд, доступно на сајту <http://www.vps.ns.ac.rs/SB/2010/3.9.pdf>, приступљено 23.09.2016. године,
 24. Кнежевић М. и Тешановић Б. (2011), *Програмско буџетирање и развој система одбране*, Simoris, Београд,
 25. Купреж Ж. (1984) *Економика општенародне одбране*, ВИЗ, Београд,
 26. Ловре И. (2015), *Анализа ефикасности у јавном сектору*, Докторска дисертација, Универзитет Едуконс, Факултет пословне економије, Сремска Каменица,
 27. Макијавели Н. (2000) *Владацац, Дерета*, Београд,
 28. Милетић М. (2009), *Систем финансирања расхода одбране у Републици Србији*, Војно дело - општевојни научно-теоријски часопис 2/2009, Министарство одбране, Београд,
 29. Министарство одбране Републике Србије (2014, 2015), *Квартални извештај МО о реализацији јавних набавки за 2014. и 2015. годину*, Београд, доступно на сајту <http://www.mod.gov.rs/cir/4347/informator-o-radu-ministarstva-odbrane-4347>, приступљено 11.10.2016. године,
 30. Министарство одбране Републике Србије (2016), *Информатор о раду Министарства одбране 2008-2016*, Београд, доступно на сајту

<http://www.mod.gov.rs/cir/4347/informator-o-radu-ministarstva-odbrane-4347>,
приступљено 11.10.2016. године,

31. Министарство финансија Републике Србије (2014), Упутство за израду програмског буџета, Београд, доступно на сајту <http://www.skgo.org/files/fck/File/2015/PB2016/Uputstvo%20za%20izradu%20programskog%20budzeta.pdf>, приступљено 12.10.2016. године,
32. Министарство финансија Републике Србије (2015) Грађански водич кроз буџет, Београд, доступно на сајту <http://www.mfin.gov.rs>, приступљено 20.08.2016. године,
33. Огњановић В. (2004) Јавне финансије, Војноиздавачки завод, Београд,
34. *OECD Economic Surveys* (2015), *Switzerland 2015*, *OECD Publishing, Paris*, доступно на сајту <https://www.oecd.org/eco/surveys/Switzerland-2015-overview.pdf>, приступљено 13.10.2016. године,
35. Остојић С. и Дамњановић Н. (2013), Економски значај јавних набавки, Висока школа за пословну економију и предузетништво, Београд, доступно на сајту trendovi.indmanager.org/index.php/tp/article/download/36/23, приступљено 17.09.2016. године,
36. Петровић П., Ђокић К., Ерцег В. и Ђан А. (2016), Приручник за грађанску процену сврсисходности утрошка средстава у сектору безбедности, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, доступно на сајту http://www.dri.rs/upload/documents/Publikacije/prirucnik_za_procenu_svrishodnosti_javnih_nabavki.pdf, приступљено 14.10.2016. године,
37. Петровић Р. (2015), Економски аспекти јавних набавки, Докторска дисертација, Министарство одбране, Универзитет одбране, Војна академија, Београд,
38. Петровић С. и Форца Б. (2015), Кључни елементи регулисања јавних набавки у области одбране у складу са Директивом 2009/81/ЕЗ, Војно дело - општевојни научно-теоријски часопис 3/2015, Министарство одбране, Београд,
39. Петровчић А. (2011), Анализа најбоље праксе у ЕУ код оквирних споразума, Твивинг пројекат ЕУ, Управа за јавне набавке, Београд, доступно на www.kjn.gov.rs/.../SRB%20-%20Analiza%20najbolje%20prakse%20u%20EU%20-%20, приступљено 03.11.2016. године,
40. Привредни саветник (2013), Часопис за рачуноводство и пословне финансије, Београд,
41. Прокопијевић М. (2014), Злоупотребе локалних јавних набавки и њихове друштвено економске последице, Грађански надзор локалних јавних набавки, Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље, доступно на <http://www.nadzor.org.rs/publikacije.htm>, приступљено 13.10.2016. године,
42. Раичевић Б. (2005) Јавне финансије, ЦИД - Економски Факултет, Београд,
43. Раичевић Б. и Радичић М. (2008) Јавне финансије, *Data status*, Београд,
44. Раичевић Б. (2008) Јавне финансије, ЦИД – Економски факултет, Београд,
45. Раичевић Б. и Радичић М. (2011) Јавне финансије - теорија и пракса (друго издање), Економски факултет у Суботици, Универзитет у Новом Саду,

46. Раичевић Б. (2014), Енергетска ефикасност у јавном сектору као иновативни модел пословања, Доба факултет за примењене и пословне студије, Марибор, доступно на сајту <http://www.doba.si/diplome/1425170002.pdf>, приступљено 10.10.2016. године,
47. Стакић Б. (2003) Јавне финансије, Универзитет Сингидунум, Београд,
48. Стакић Б. и Браћ С. (2008) Јавне финансије (пето издање), Универзитет Сингидунум, Београд,
49. Стакић Б. и Јездимировић М. (2012) Јавне финансије, Универзитет Сингидунум, Београд,
50. Транспарентност – Србија (2012), Систем јавних набавки у Србији - полазно истраживање, Београд, доступно на сајту <http://balkantenderwatch.eu>, приступљено 20. септембра 2016. године,
51. Тркља Р., Дашић Б. и Тркља М. (2015), Буџет Републике Србије - преглед прихода и расхода, Економски факултет Ниш, Ниш, доступно на сајту <http://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1452-4457/2015/1452-44571502043T.pdf>, приступљено 07.10.2016. године,
52. Управа за јавне набавке (2009), Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке, Београд, доступно на сајту <http://www.ujn.gov.rs>, приступљено 20. септембра 2016. године,
53. Управа за јавне набавке (2013), Модели и упутства о начину закључивања оквирних споразума, Београд, доступно на сајту www.ujn.gov.rs, приступљено 25. септембра 2016. године,
54. Управа за јавне набавке (2015), Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке, Београд, доступно на сајту <http://www.ujn.gov.rs>, приступљено 08. септембра 2016. године,
55. Управа за јавне набавке (2016), Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 01.01.2015. до 31.12.2015. године, Београд, доступно на сајту http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji_ujn, приступљено 11.10.2016. године,
56. USAID (2009), *Municipal Economic Growth Activity*, Јавне набавке - Приручник за наручиоце, Београд, доступно на сајту <https://www.scribd.com>, приступљено 08.09.2016. године,

Законски и подзаконски акти:

1. Влада Републике Србије (2011) Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије,
2. Стратегија националне безбедности РС (2009) Службени гласник Републике Србије број 88/09,
3. Стратегија одбране Републике Србије (2009) Службени гласник Републике Србије број 88/09,
4. Уредба о поступку јавне набавке у области одбране и безбедности Службени гласник Републике Србије број 82/14, 41/15 и 05/15,
5. Закон о буџетском систему Републике Србије Службени гласник Републике Србије број 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15,

6. Закон о буџету Републике Србије за 2014. годину, Службени гласник Републике Србије број 110/13, 116/14 и 142/14,
7. Закон о буџету Републике Србије за 2015. годину, Службени гласник Републике Србије број 142/14,
8. Закон о буџету Републике Србије за 2016. годину, Службени гласник Републике Србије број 103/15,
9. Закон о јавним набавкама, Службени гласник Републике Србије број 39/02, 43/03, 55/04 и 101/05,
10. Закон о јавним набавкама, Службени гласник Републике Србије број 116/08,
11. Закон о јавним набавкама, Службени гласник Републике Србије број 124/12, 14/15 и 68/15,
12. Закон о Војсци Србије, Службени гласник Републике Србије број 116/07, 88/09 и 10/15,
13. Закон о одбрани Републике Србије, Службени гласник Републике Србије број 116/07, 88/09 и 10/15,
14. Закон о министарствима, Службени гласник Републике Србије број 44/14, 14/15 и 54/15,
15. Закон о Државној ревизорској институцији, Службени гласник Републике Србије број 101/05, 54/07 и 36/10,
16. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени гласник Републике Србије, број 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10,
17. Закон о тајности података, Службени гласник Републике Србије број 104/2009,
18. Одлука о овлашћењима за набавку покретних ствари, радова и услуга и располагањем покретним стварима у Министарству одбране и Војсци Србије, Службени војни лист број 01/2014,
19. Правилник о форми и садржини плана набавки и извештаја о извршењу плана набавки, Службени гласник Републике Србије број 83/15,
20. Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, Службени гласник Републике Србије број 16/16 и 49/16,
21. Правилник о финансијском пословању у Министарству одбране и Војсци Србије, Службени војни лист број 17/11, 03/13 и 12/14,
22. Правилник о материјалном пословању у Министарству одбране и Војсци Србије, Службени војни лист број 29/14,
23. Правилник о опремању Војске Србије наоружањем и војном опремом у миру, Службени војни лист број 25/96 и 05/02,
24. Министарство одбране Републике Србије (2015) Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Министарству одбране и Војсци Србије, доступно на сајту <http://www.mod.gov.rs>, приступљено 09.09.2016. године.

Интернет референце:

1. <http://www.mod.gov.rs>,
2. <http://www.vs.rs>,
3. <http://www.ujn.gov.rs>,
4. <http://www.pravodaznam.rs/yy/sta-je-transparentnost.html>,
5. <http://www.javnidug.gov.rs>.
6. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page,
7. <https://www.nabavke.mod.gov.rs>,
8. <http://www.transparency.org/cpi2015>,
9. http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2015en/03/01/index.html?contentType=&itemId=%2fcontent%2fchapter%2fgov_glance-2015-22en&mimeType=text%2fhtml&containerItemId=%2fcontent%2fserial%2f22214399&accessItemIds=