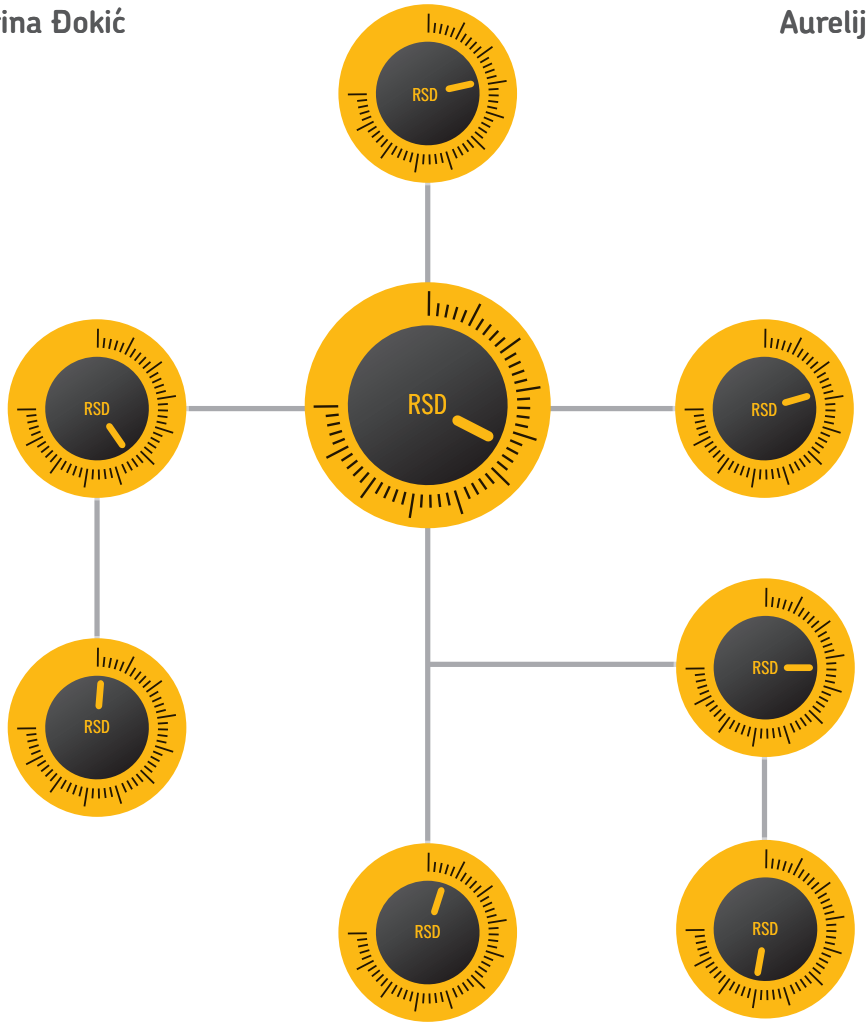
PRIRUČNIK ZA GRAĐANSKU PROCENU SVRSISHODNOSTI UTROŠKA SREDSTAVA U SEKTORU BEZBEDNOSTI

Predrag Petrović
Katarina Đokić
Vladimir Erceg
Aurelija Đan



Program Evropske Unije
„Podrška civilnom društvu 2013"
za Srbiju

PRO-CURE
NABAVKE PO MERI STVARNIH POTREBA

BCBP

PRIRUČNIK
ZA GRAĐANSKU PROCENU SVRSISHODNOSTI UTROŠKA SREDSTAVA U SEKTORU BEZBEDNOSTI

Beograd
februar 2016.

PRIRUČNIK ZA GRAĐANSKU PROCENU SVRSISHODNOSTI UTROŠKA SREDSTAVA U SEKTORU BEZBEDNOSTI

Izdavač
Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd
Telefon: 011 3287 226
E-mail: office@bezbednost.org
www.bezbednost.org

Autori
Predrag Petrović
Katarina Đokić
Vladimir Erceg
Aurelija Đan

Lektura
Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn i prelom
Marko Marinković

ISBN
978-86-6237-119-5

BEOGRAD, februar 2016.

CIP - Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

351.74/.78:336.532(497.11)
351.86:336.532(497.11)

PRIRUČNIK za građansku procenu svrsishodnosti utroška sredstava u sektoru bezbednosti / Predrag Petrović ... [et al.]. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2016 (Beograd : Unigraf). - 99 str. ; 25 cm

Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija:
str. 98-99.

ISBN 978-86-6237-119-5
1. Петровић, Предраг, 1976- [аутор]
а) Безбедносни сектор - Финансирање - Рационализација - Србија COBISS.SR-ID 221811212

Program Evropske Unije
„Podrška civilnom društvu 2013"
za Srbiju

PRO-CURE
NABAVKE PO MERI STVARNIH POTREBA

Ova publikacija se izdaje uz pomoć Evropske Unije i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije kroz projekat „PRO-CURE: Jačanje civilnog nadzora nad javnim nabavkama u sektoru bezbednosti". Za sadržaj publikacije odgovaran je isključivo izdavač.

Sadržaj

Lista skraćenica 7

Uvodna reč 8

Šta je svrsishodnost utroška sredstava u sektoru bezbednosti? 9

Značaj načela efektivnosti 10

Nivoi analize svrsishodnosti utroška sredstava 12

MAKRONIVO: SVRSISHODNO ODREĐIVANJE STRATEŠKIH PRIORITETA 15

Strateška dokumenta – osnov svrsishodnog utroška sredstava 17

Ključna pitanja 19

Programski budžet – prvi pokazatelj svrsishodnosti utroška sredstava 19

Ključna pitanja 21

Plan nabavki – prevođenje prioriteta u pojedinačne nabavke 21

Ključna pitanja 23

MEZONIVO: SVRSISHODNO FINANSIJSKO PLANIRANJE I PLANIRANJE NABAVKI 25

Procenjivanje svrsishodnosti planiranja: pregled ključnih pitanja 28

Pitanje 1: Da li je institucija utvrdila resurse neophodne za ostvarivanje određene potrebe? 28

Pitanje 2: Da li je institucija utvrdila koji od neophodnih resursa već postoje, a mogu biti iskorišćeni za ostvarivanje definisane potrebe? 31

Pitanje 3: Da li je institucija prilikom planiranja procenila koliko će dugo biti moguće koristiti postojeće resurse? 34

Pitanje 4: Da li je institucija jasno utvrdila koji resursi nedostaju? 36

Pitanje 5: Da li je institucija utvrdila alternativne načine za obezbeđivanje neophodnih resursa? 37

Pitanje 6: Da li se sprovodi evaluacija prethodnih aktivnosti i nabavki? 40

Pitanje 7: Da li je institucija prilikom planiranja uzela u obzir buduće događaje i troškove svakog od razmatranih rešenja? 43

Pitanje 8: Da li je institucija prilikom planiranja razmotrila koje su prednosti, a koji su nedostaci svakog rešenja? 47

Pitanje 9: Da li je budžetiranje realno? 49

Pitanje 10: Da li je planiranje troškova i upotrebe resursa konzistentno? 51

Praktičan primer:
Procena svrsishodnosti planiranja nabavke opreme za saobraćajnu policiju 53

MIKRONIVO: SVRSISHODNO SPROVOĐENJE POSTUPKA JAVNE NABAVKE 59
Odnos svrsishodnosti i zakonitosti 62
Procenjivanje svrsishodnosti postupka javne nabavke: pregled ključnih pitanja 62
Pitanje 1: Da li je predmet nabavke uopšte neophodan naručiocu? 64
Pitanje 2: Da li već postoji zaliha planiranog predmeta nabavke? 65
Pitanje 3: Da li će se nabavkom dobiti tačno ono što je potrebno? 66
Pitanje 4: Da li ova nabavka eksterno (pozitivno ili negativno) utiče na druge javne interese? 67
Pitanje 5: Da li je dinamika nabavki dobro isplanirana? 68
Pitanje 6: Da li su rokovi nabavke racionalno određeni, tako da ne štete naručiocu i konkurentnosti tokom postupka? 70
Pitanje 7: Da li su elementi kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude jasni i objektivno proverljivi? 72
Pitanje 8: Da li su izmene tokom trajanja ugovora opravdane? 74
Pitanje 9: Da li je procenjena vrednost određena racionalno i u skladu sa analizom tržišta? 75
Pitanje 10: Da li je nabavljena odgovarajuća količina određenog predmeta nabavke? 77
Pitanje 11: Da li je adekvatno definisan minimum kvaliteta predmeta nabavke? 79
Pitanje 12: Da li je kvalitet predmeta nabavke neopravdano visoko definisan? 81
Pitanje 13: Da li uslovi za učestvovanje ponuđača narušavaju konkurentnost tokom postupka nabavke? 83
Pitanje 14: Da li je tehnička specifikacija predmeta nabavke formulisana tako da narušava konkurentnost tokom postupka? 85
Pitanje 15: Da li je naručilac odredio mehanizme finansijskog obezbeđenja u skladu sa svojim interesima i načelom zaštite konkurencije? 87
Pitanje 16: Da li je naručilac uzeo u obzir ostale važne aspekte predmeta nabavke? 89
RODNO SENZITIVNO SPROVOĐENJE POSTUPKA JAVNIH NABAVKI 90
Planiranje javne nabavke 91
Formiranje komisije 92
Sastavljanje konkursne dokumentacije 92
Ocenjivanje i izbor ponuđača 93
Zaključenje i izvršenje ugovora 94
Prilog: Spisak dokumenata značajnih za procenu svrsishodnosti 95
Izvori 98

LISTA SKRAĆENICA

BIA	Bezbednosno-informativna agencija
BKB	Federalna komisija za nabavke Švajcarske
DRI	Državna revizorska institucija
GAO	Kancelarija za odgovornost Vlade SAD
IPA	Instrument pretpristupne pomoći
IPAP	Individualni akcioni plan partnerstva
KPA	Kriminalističko-policijska akademija
MO	Ministarstvo odbrane
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NAP	Nacionalni akcioni plan
NATO	Severnoatlanski sporazumni savez
NVO	Nevladina organizacija
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
RS	Republika Srbija
UJN	Uprava za javne nabavke
VMA	Vojnomedicinska akademija
VS	Vojska Srbije
ZJN	Zakon o javnim nabavkama

UVODNA REČ

Na sektor bezbednosti u Srbiji (vojska, policija i BIA) troši se oko 12% državnog budžeta. Iako su ovo značajna sredstva, ona ipak nisu dovoljna da bi bile zadovoljene brojne potrebe institucija sektora bezbednosti, u koje nije istinski ulagano više od dve decenije. Otud je neophodno što svrsishodnije trošiti sredstva koja su na raspolaganju. Nasuprot tome, svedoci smo bili neracionalnog trošenja, kojim su zadovoljavane predimenzionirane ili pak izmišljene, a ne istinske potrebe sektora bezbednosti. Javnosti su dobro poznate afere „Pancir", „Satelit", „Zipo upaljači" i „Putinova" vojna parada. Pored toga, u bezbednosnim institucijama postoje i brojna, javnosti manje poznata, nesvrsishodna trošenja budžetskih sredstava. Tako, na primer, nije neuobičajeno da zbog lošeg planiranja nabavki bezbednosne institucije kasno nabavljaju električnu energiju, pa dok tu nabavku ne realizuju i ne potpišu ugovor sa dobavljačem, struju nabavljaju tzv. rezervnim snabdevanjem, koje je i do 30% skuplje od tržišnog.

Tri su glavna razloga za prethodno rečeno. Najpre, koncept svrsishodnog trošenja sredstava predstavlja novinu u Srbiji te se još ne razume dovoljno koliko je on zapravo važan za ostvarivanje ušteda, ali i za bolje (dugoročno) funkcionisanje institucija. Potom, nadzorne instance, kako unutrašnje tako i spoljašnje, nisu spremne da sa kontrole zakonitosti utroška sredstava pređu na ocenjivanje toga da li su sredstva utrošena za ostvarenje pravih ciljeva. Državna revizorska institucija je obavila tek dve kontrole svrsishodnosti, stavivši naglasak pre svega na efikasnost i ekonomičnost, ali ne i na efektivnost. Treći razlog predstavlja složenost funkcionisanja institucija sektora bezbednosti, koju ljudi izvan ovog velikog sistema ne poznaju dovoljno dobro. Podizanjem nivoa svrsishodnosti utroška sredstava u ovim institucijama mogu se značajno poboljšati rezultati koje one postižu, a time i unaprediti bezbednost društva.

Upravo je zbog prethodno opisanih problema i nastao ovaj priručnik. Njime želimo da poboljšamo razumevanje slojevitog koncepta svrsishodnosti utroška sredstava, te da prikažemo šta on (treba da) podrazumeva u vojsci i policiji Srbije. Radi što boljeg razumevanja ove oblasti, priručnik obiluje konkretnim primerima (ne)svrsishodnog trošenja u praksi. Priručnik smo namenili poslanicima Narodne skupštine, istraživačkim centrima i novinarima koji prate sektor bezbednosti kako bismo ih podstakli da procenjuju svrsishodnost trošenja sredstava u vojsci i policiji. Korist od priručnika može imati i DRI koju tek očekuju izazovne revizije svrsishodnosti (posebno efektivnosti) u ovim institucijama. Priručnik će, takođe, poslužiti grupi organizacija civilnog društva, koje su zainteresovane za nadzor upravljanja finansijama u sektoru bezbednosti – Pro-Cure, kao metodološki vodič za izradu studija slučaja (ne)svrsishodnog trošenja sredstava u njenim institucijama.

Autori se posebno zahvaljuju predstavnicima Državne revizorske institucije, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva odbrane i Vojske Srbije, Uprave za javne nabavke, kao i kolegama i koleginicama iz civilnog društva i PRO-CURE grupe, koji su svojim sugestijama značajno pomogli u izradi ovog priručnika.

Šta je svrsishodnost utroška sredstava u sektoru bezbednosti?

Trošenje javnih sredstava je svrsishodno onda kada je u skladu sa načelima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (3E), tj. kada se ostvaruju ciljevi za koje su ta sredstva bila namenjena.

Načela svrsishodnog poslovanja	Šta podrazumeva?
Načelo efektivnosti	Pod ovim načelom podrazumeva se stepen do koga su postignuti ciljevi, odnosno odnos između planiranih i ostvarenih efekata određene aktivnosti.
Načelo ekonomičnosti	Ovo načelo podrazumeva minimalni utrošak sredstava za sprovođenje određene aktivnosti, pri čemu se vodi računa o tome da se u pitanje ne dovede očekivani kvalitet.
Načelo efikasnosti	Pod ovim načelom podrazumeva se odnos između postignutih rezultata i iskorišćenih resursa tokom proizvodnje roba ili pružanja usluga.

Kako se tokom nabavki troše značajna javna sredstva (oko 30% budžeta Republike Srbije), tako se i načela svrsishodnosti najviše primenjuju u oblasti (javnih) nabavki. Načela svrsishodnosti su u aktuelnom Zakonu o javnim nabavkama poduprta i drugim načelima javnih nabavki: konkurentnost, transparentnost i jednakost ponuđača. Tako će, na primer, na povećanje konkurentnosti i dobijanje što boljih ponuda uticati bolja transparentnost i bolje određivanje uslova nabavki, kojim se omogućava da na tenderu učestvuje što veći broj ponuđača.

U poslednje dve decenije uvećanje ekoloških problema i rast svesti o potrebi njihovih rešavanja, odnosno sprečavanja, uticalo je na to da zaštita životne sredine i obezbeđivanja energetske efikasnosti postane princip svrsishodnog utroška sredstava. Ovo načelo je samo na prvi pogled suprotno glavnim načelima svrsishodnosti (3E), jer veće ulaganje u zaštitu životne sredine i energetsku efikasnost donosi dugoročnu korist i uštedu.

Na primer, ulaganje u „prljave" tehnologije je trenutno jeftinije nego ulaganje u „zelene", ali će naknadni troškovi saniranja posledica zagađenja biti znatno veći od ulaganja u „zelenu" tehnologiju.

Načela javnih nabavki	Šta podrazumeva?
Načelo konkurencije	Ovo načelo podrazumeva obezbeđivanje što veće konkurentnosti (što veći broj ponuđača) tokom javnih nabavki.
Načelo transparentnosti	Ovo načelo podrazumeva da je naručilac dužan da obezbedi što veću javnost postupka javnih nabavki.
Načelo jednakosti ponuđača	Ovo načelo obavezuje naručioca da svim ponuđačima obezbedi jednak položaj tokom javnih nabavki.
Načelo zaštite životne sredine i obezbeđivanja energetske efikasnosti	Ovo načelo obavezuje naručioca da nabavlja dobra, usluge i radove koji ne zagađuju, odnosno koji minimalno ugrožavaju životnu sredinu.

ZNAČAJ NAČELA EFEKTIVNOSTI

Prilikom ocenjivanja svrsishodnosti najviše se koriste načela ekonomičnosti i efikasnosti, odnosno procenjuje se odnos utrošenih sredstava i kvaliteta dobijene potrebe (vrednost za novac). Nije, međutim, uobičajeno da se proverava da li su potrebe usklađene i sa strateškim i razvojnim ciljevima.

Dva su glavna razloga za rečeno. Prvo, ne postoji adekvatan strateško-razvojni okvir sektora bezbednosti u Srbiji, koji bi jasno određivao prioritete i ciljeve razvoja ili pak ti prioriteti nisu istinska potreba bezbednosnih institucija. Drugo, u Srbiji je rašireno mišljenje da je procena svrsishodnosti stručan i tehnički posao, te bi uključivanjem strateško-razvojnih dokumenata u analizu nužno vodilo ka politizaciji procene.

Međutim, bez analize da li je neki trošak doprineo ostvarenju cilja i prioriteta teško je oceniti da li je on zaista svrsishodan. Institucije bezbednosti Republike Srbije imaju brojne (realne) potrebe, ali ih nije moguće sve odjednom zadovoljiti, pa je važno odrediti prioritete. Na primer, Srbija bi trebalo da nabavlja borbene avione, ali istovremeno treba da ulaže i u sistem zaštite i spasavanja. Od toga šta predstavlja veću pretnju po bezbednost građana – ugrožavanje vazdušnog prostora ili poplave – zavisi i to šta bi trebalo da bude prioritetno ulaganje. A to (treba) određivati formulisanjem javnih politika, a iskazati u strategijama i planovima razvoja.

Najnoviji standardi revizije svrsishodnosti ne odnose se samo na reviziju poslovanja već i na analizu političkih dokumenata. Nacionalne revizorske institucije analiziraju buduće programe i planove[1], ali i učinak celokupne institucije[2]. Ovi nalazi imaju političke posledice i doprinose boljem utvrđivanju odgovornosti izvršne vlasti, što i jeste krajnji cilj revizije svrsishodnosti.[3]

Suština svrsishodnog trošenja jeste u planskom, a ne situacionom, *ad hoc* zadovoljenju potreba sektora bezbednosti. Ono predstavlja izuzetno složen i višeslojan proces, koji podrazumeva ozbiljno strateško planiranje i određenje prioriteta ulaganja i razvoja, te dinamike zadovoljenja potreba, zatim oblikovanje budžeta i planiranje i izvršenje nabavki, kao i kontrolisanje i evaluaciju utrošenih sredstava.

Otud je i procenu svrsishodnosti razložno posmatrati na tri nivoa. Na sledećim stranama ćemo detaljno objasniti svaki od tri nivoa analize svrsishodnog utroška sredstava.

Iz prethodno rečenog jasno je da prilikom sagledavanja svrsishodnosti utroška sredstava moramo istovremeno analizirati sva tri nivoa – makro, mezo i mikro nivo – ukoliko želimo potpuno da odgovorimo na pitanje da li su konkretni trošak ili nabavka svrsishodni. U daljem tekstu Priručnika ćemo detaljno objasniti šta svaki od nivoa analize podrazumeva, te kako i koja dokumenta treba analizirati kako bi se ustanovilo da li je neki trošak svrsishodan. Radi boljeg razumevanja, sve ovo ćemo potkrepiti konkretnim primerima. Ponudićemo, takođe, i predlog pitanja koja treba postavljati prilikom razmatranja svrsishodnosti utroška sredstava.

---

1 Tako, na primer, britanska Nacionalna revizorska kancelarija redovno analizira glavne projekte i nabavke britanske vojske, pa je analizirala i program transformacije britanske vojske (Army 2020). Više o tome: <https://www.nao.org.uk/search/type/report/sector/defence/> 12. 11. 2015.

2 Nacionalna revizorska institucija je, takođe, procenjivala učinak celokupnog Ministarstva unutrašnjih poslova. Više o tome: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/11/The-performance-of-the-Home-Office-2013-14.pdf > 12. 11. 2015.

3 Misija Nacionalne revizorske kancelarije: „Naša misija je da pomognemo državi da troši pametno. Naše revizije treba da pomognu Parlamentu da učini Vladu odgovornom i da unaprede javne usluge."

Nivoi analize svrsishodnosti utroška sredstava

U dosadašnjoj praksi procena svrsishodnosti, pre svega, podrazumeva analizu na ***mikronivou***, odnosno procenu svrsishodnosti pojedinih (javnih) nabavki. Analizom na ovom nivou nastoji se odgovoriti na pitanje da li se prilikom pokretanja, sprovođenja i izvršenja nabavki postupa blagovremeno i racionalno, tako da naručilac ostvaruje maksimalnu korist, u skladu sa utvrđenim ciljevima.

Međutim, čak i kad su odgovori na ova pitanja pozitivni, ne možemo pouzdano zaključiti da li je nabavka svrsishodna jer ne znamo da li je bilo potrebnije nešto drugo nabaviti. Na primer, zamislimo situaciju u kojoj je potrebno vojsci nabaviti helikoptere i avione, a nabavljaju se samo avioni. Ukoliko je, međutim, urgentnije nabaviti helikoptere, nabavka aviona će u tom momentu biti nesvrsishodna iako ona pojedinačno može ispuniti sve uslove svrsishodnosti (npr. nabavljena je potrebna količina aviona potrebnih karakteristika po najpovoljnijoj ceni).

Prilikom procene svrsishodnosti neophodno je sagledati širu sliku, odnosno uključiti i analizu ***makronivoa*** svrsishodnosti utroška sredstava. Na makronivou analize posmatra se da li strateško-doktrinarni okvir sektora bezbednosti i pojedinačnih bezbednosnih institucija jasno definiše strateške i razvojne prioritete i na taj način omogućava svrsishodnu raspodelu budžetskih sredstava, kako između institucija sektora bezbednosti, tako i u okviru njih. Tek nakon analize na makronivou možemo odgovoriti na pitanje da li konkretne nabavke doprinose ostvarenju strateških i razvojnih ciljeva institucije.

Budući da su u strateškim dokumentima određeni ciljevi i prioritetne oblasti razvoja institucije, oni bi trebalo da olakšaju odluku o tome koje će potrebe biti odmah zadovoljene i u kojoj meri, a koje će pak doći na red kasnije.

Operativno srednjoročno i godišnje raspoređivanje resursa radi ostvarivanja potreba definisanih na strateškom nivou predmet je analize na ***mezonivou***. Mezonivo se odnosi na srednjoročno i godišnje planiranje finansija i nabavki. Fokus srednjoročnog i godišnjeg planiranja je na postizanju kompromisa između strateških ciljeva i spoljašnjih ekonomskih ograničenja. Na ovom nivou analize utvrđuje se da li su resursi institucije blagovremeno i potpuno isplanirani, u skladu sa zahtevima koji proizilaze iz pojedinih potreba, kao i da li su izabrana najbolja rešenja za zadovoljenje tih potreba.

Iz prethodno rečenog jasno je da prilikom sagledavanja svrsishodnosti utroška sredstava moramo istovremeno analizirati sva tri nivoa – makro, mezo i mikro nivo – ukoliko želimo potpuno da odgovorimo na pitanje da li su konkretni trošak ili nabavka svrsishodni. U daljem tekstu Priručnika ćemo detaljno objasniti šta svaki od nivoa analize podrazumeva, te kako i koja dokumenta treba analizirati kako bi se ustanovilo da li je neki trošak svrsishodan. Radi boljeg razumevanja, sve ovo ćemo potkrepiti konkretnim primerima. Ponudićemo, takođe, i predlog pitanja koja treba postavljati prilikom razmatranja svrsishodnosti utroška sredstava.

	MAKRONIVO	MEZONIVO	MIKRONIVO
Glavna pitanja	• Da li strateško-razvojni okvir jasno i realno određuje prioritete sektora bezbednosti i pojedinačnih institucija? • Da li budžetski programi i aktivnosti odgovaraju utvrđenim strateškim ciljevima i prioritetima? • Da li je plan nabavki u skladu sa strateško-razvojnim okvirom?	• Da li su resursi institucije blagovremeno i potpuno isplanirani? • Da li su resursi isplanirani u skladu sa zahtevima koji proizilaze iz pojedinih potreba? • Da li su izabrana najbolja rešenja za zadovoljenje tih potreba?	• Da li su pribavljena dobra, usluge ili radovi odgovarajućeg kvaliteta? • Da li su pribavljena po najpovoljnijoj ceni? • Da li je nabavka blagovremeno i racionalno planirana i sprovedena? • Da li je nabavka sprovedena i izvršena tako da naručilac ima najmanje troškova? • Da li su postignuti ciljevi nabavke?
Ko odlučuje?	• Vlada • Narodna skupština • Savet za nacionalnu bezbednost • predsednik • ministar	• Vlada • Narodna skupština • ministar • nadležne organizacione jedinice institucija	• ministar • nadležne organizacione jedinice • komisija za postupak javne nabavke
Glavni izvori	• Strategija nacionalne bezbednosti • Strategija odbrane • Strategijski pregled odbrane • Srednjoročni plan razvoja odbrane • Strategija razvoja MUP-a • Zakon o budžetu • Plan nabavki	• srednjoročni razvojni dokumenti • srednjoročni finansijski plan institucije • Zakon o budžetu RS • planovi nabavki institucija	• plan nabavki institucija • konkursna dokumentacija predmeta nabavke • zapisnici i odluke komisije za predmetnu nabavku • ugovor o javnoj nabavci

MAKRONIVO: SVRSISHODNO ODREĐIVANJE STRATEŠKIH PRIORITETA

Strateška dokumenta – osnov svrsishodnog utroška sredstava

Nijedna država na svetu nema dovoljno resursa i sredstava da odjednom zadovolji sve potrebe sektora bezbednosti. Ovo posebno važi za Srbiju gde je, nakon godina ratova, međunarodnih ekonomskih sankcija, višedecenijske loše ekonomske stagnacije i slabog ulaganja u sektor bezbednosti Srbije, bezbednosnim institucijama „sve potrebno". Zato je neophodno vršiti prioritizaciju potreba, i to onih kojima se odgovara na trenutne i buduće bezbednosne pretnje, te isplanirati dinamiku i način njihovog zadovoljenja. Određivanje prioriteta nameću ne samo ograničeni državni resursi, već i stalne promene bezbednosnih izazova, rizika i pretnji, naspram kojih je potrebno i rasporediti (ograničene) resurse. Danas, na primer, mnogo veću pretnju po bezbednost građana u Srbiji predstavljaju (organizovani) kriminal i korupcija nego oružana agresija, pa je razložno više sredstava nameniti predupređivanju ovih pretnji.

Prioriteti bezbednosne politike i bezbednosnih institucija, međutim, nisu iskazani u pojedinačnim nabavkama i godišnjim planovima nabavki, već u znatno opštijim strateškim dokumentima, kako onima koja se odnose na sektor (npr. Strategija nacionalne bezbednosti), tako i u strateškim dokumentima pojedinačnih institucija (npr. Strategija razvoja MUP-a, Srednjoročni plan razvoja Vojske Srbije). Strateška dokumenta sektora i pojedinačnih bezbednosnih institucija treba da budu u saglasju kako im ciljevi i prioriteti ne bi bili suprotstavljeni ili pak konkurentski. Ona, takođe, treba da budu ažurirana, te je uobičajeno da se stara dokumenta zamenjuju novim u periodu od tri do pet godina.

Kako ciljevi i prioriteti iskazani u ovim dokumentima ne bi ostali mrtvo slovo na papiru, oni treba da se odražavaju u budžetima institucija. Danas su to programski budžeti, čije programske celine i aktivnosti treba da budu finansiranje strateških i razvojnih prioriteta bezbednosnih institucija.

Dakle, strateškim i razvojnim dokumentima određuje se koje su potrebe bezbednosnih institucija važnije i hitnije za realizovanje od drugih, te se naspram toga opredeljuju i celine i sredstva u budžetu. Tek nakon toga moguće je sastaviti valjan plan nabavki.

Najbolji pokazatelj da neka država dobro strateški promišlja i planira upravo jeste činjenica da su strateška dokumenta (sektorska i institucionalna), budžeti i budžetski programi, kao i planovi nabavki i nabavke međusobno povezani i usaglašeni. Drugim rečima, uvidom u ova dokumenta jasno je da pojedinačna nabavka ili neki trošak ne doprinosi samo zadovoljenju neke konkretne potrebe, već i ostvarenju nekog program-

skog cilja institucije, koji je određen u strateškim i razvojnim dokumentima, a za čiju su realizaciju odvojena sredstva u budžetu.

NORVEŠKA

Norveška predstavlja primer zemlje koja pomno prati promene u svom bližem i daljem bezbednosnom okruženju, te na osnovu toga usmerava razvoj svog bezbednosnog sektora. Tako je nakon Hladnog rata, Norveška zaključila da je smanjena verovatnoća izbijanja oružanog sukoba sa Rusijom u kopnenom delu, te je većinu svojih resursa usmerila ka zaštiti svojih nacionalnih interesa na moru (ribarstvo i nafta). To je materijalizovano tako što je obnovljena i modernizovana ratna mornarica, posebno nakon 2000. godine. Istovremeno, jedan od glavnih zadataka kopnenih snaga bio je učestvovanje u međunarodnim operacijama nametanja i održavanja mira.[4] Kako je poslednjih pet godina Rusija sve prisutnija na Arktiku, te svoju moć sve asertivnije iskazuje, tako su se u poslednjih nekoliko godina promenili i prioriteti razvoja oružanih snaga Norveške. Prema Dugoročnom planu odbrane[5] i Planu budućih nabavki Norveških oružanih snaga[6], Norveška će u periodu između 2015. i 2023. najviše sredstava uložiti u modernizaciju vazduhoplovstva, odnosno u nabavku aviona F-35, kao i u kopneni snage, a posebno u one koje će delovati na dalekom severu. Svi ovi ciljevi, prioriteti i planovi nabavki predstavljeni su u strateškim i razvojnim dokumentima, a sistem odbrane postupa po njima.

Međutim, u tranzicionim društvima dešava se da strateška dokumenta nisu kvalitetno napisana, da međusobno nisu usklađena, da ne odgovaraju stvarnosti i da nisu aktuelna, pa se zbog toga slabo i primenjuju. Zato ne čudi što ima mnogo lutanja u finansiranju sektora bezbednosti, pa se sredstva troše više na održavanje postojeće situacije, a manje na usmeravanje razvoja sistema bezbednosti ka željenom i planiranom stanju.

4 Više o tome videti u: Saxi, Hakon Lunde. Norwegian and Danish defence policy A comparative study of the post-Cold War era. Oslo: The Norwegian Institute for Defence Studies, 2010.

5 The New Norwegian Long-term Defence Plan – Summary, Norwegian Ministry of Defence, April 17, 2012: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/the-new-norwegian-long-term-defence-plan/id678767/> 18. 10. 2015.

6 Norwegian Ministry of Defence. Future Acquisitions for the Norwegian Armed Forces 2015–2023. February 2015. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/acquisitions-2015-2023.pdf> 18. 10. 2015.

Ključna pitanja

Strateška dokumenta sektora bezbednosti

- Da li postoje strateška dokumenta sektora bezbednosti (Strategija nacionalne bezbednosti, Strategija odbrane)?
- Da li su strateška dokumenta zastarela?
- Da li su strateška dokumenta usklađena?
- Da li strateška dokumenta jasno određuju ciljeve i prioritete bezbednosne politike, kao i načine njihovih ostvarivanja? Da li su oni ostvarivi?

Strateška dokumenta bezbednosnih institucija

- Da li su usvojena strateška i razvojna dokumenta bezbednosnih institucija?
- Da li ova dokumenta postavljaju jasne ciljeve i prioritete, kao i načine njihovog postizanja?
- Da li su ona u skladu sa drugim strateškim i razvojnim dokumentima bezbednosne institucije?
- Da li su ona u skladu sa sektorskim strateškim dokumentima (npr. sa Strategijom nacionalne bezbednosti)?
- Da li su za njih usvojeni jasni i realni akcioni planovi?
- Da li su ova dokumenta ažurirana?

Programski budžet – prvi pokazatelj svrsishodnosti utroška sredstava

Programski budžet je raspodela finansijskih sredstava državnim institucijama po unapred utvrđenim celinama – programima, kojima se ostvaruju prioritetni ciljevi te institucije definisani u strateškim i razvojnim dokumentima.7 On zapravo predstavlja sponu između prioritetnih oblasti razvoja državnih institucija i pojedinačnih troškova i (javnih) nabavki. Njime je moguće pratiti da li se finansijska sredstva izdvajaju za ostvarivanje definisanog strateškog i razvojnog cilja, te da li su ta sredstva dovoljna. Ukoliko programske celine budžeta nisu dobro određene, odnosno ukoliko nisu uvezane sa stra-

7 O programskom budžetiranju u odbrani videti u: Đokić, Katarina. Programsko budžetiranje u sektoru bezbednosti. BCBP: Beograd, 2015.

teškim dokumentima, onda ni izdvajanje budžetskih sredstava za te programe neće biti svrsishodno, a posledično onda to neće biti ni pojedinačne nabavke.

Kako programski budžet u odnosu na linijski transparentnije i jasnije prikazuje na šta se finansijska sredstva troše, uvidom u konkretne budžetske stavke moguće je ustanoviti ne samo da li su programski izdaci uvezani sa strateškim/razvojnim ciljevima već i da li institucije učinkovito obavljaju poslove. Na primer, uvidom u budžet Ministarstva odbrane i Vojske Srbije, kao i u budžet Ministarstva unutrašnjih poslova, može se uočiti da se značajna sredstva izdvajaju za naknadu štete za povrede ili za štetu koju su naneli državni organi, kao i za novčane kazne i penale po rešenju sudova (svaka institucija izdvaja po 580 miliona dinara). To može ukazivati na činjenicu da ovi državni organi ne obavljaju valjano svoje poslove, odnosno da tokom obavljanja svojih poslova nanose štetu (finansijsku, materijalnu i nematerijalnu) građanima, i/ili da njihove pravne službe ne obavljaju dobro svoje poslove. Ovde se odmah može postaviti pitanje šta je moguće uraditi kako bi se ovi troškovi smanjili, na primer, da li treba ulagati u poboljšanje obuke ili bi pravno zastupanje trebalo poveriti nekoj profesionalnoj, advokatskoj kancelariji.

POLICIJSKA AKADEMIJA – PRIMER NESVRSISHODNOG UTROŠKA BUDŽETSKIH SREDSTAVA MUP-A

Budžet Ministarstva unutrašnjih poslova za 2015. godine organizovan je tako da ima tri programske celine: Bezbedno društvo, Bezbedan grad i Visoko obrazovanje u oblasti bezbednosti. Za poslednji program, kojim se zapravo finansira Kriminalističko-policijska akademija, u 2015. godini izdvojeno je oko 3,4 miliona evra. Uvidom u Strategiju razvoja MUP-a 2011–2016[8], kao i u strateške prioritete MUP-a 2015–2018. godine[9] ne možemo da ustanovimo da je ulaganje u visoko obrazovanje u oblasti bezbednosti prioritet razvoja MUP-a. Pretpostavka da će ulaganje u visoko obrazovanje doprineti boljem radu MUP-a i policije bila bi ispravna ukoliko bi MUP imao politiku zapošljavanja diplomaca Kriminalističko-policijske akademije (KPA). Međutim, MUP niti ima politiku zapošljavanja diplomaca KPA niti vodi evidenciju o tome koliko ih je primljeno na rad u MUP.[10] Da stvar bude gora, ni KPA ne vodi evidenciju o tome koliki je broj njihovih diplomaca primljen u radni odnos u MUP.[11] Kada zapošljavanje diplomaca KPA nije važno za MUP, onda je i izdvajanje finansijskih sredstava za KPA nesvrsishodno trošenje budžetskih sredstava MUP-a.

8 Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Strategija razvoja MUP-a 2011–2016.* <http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/Strategija%20razvoja%20MUP-a%202011-2016.pdf> 12. 11. 2015.

9 Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Strateški prioriteti MUP-a 2015–2018. godine.* <http://www.mup.gov.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/prioritetimup.h> 25. 12. 2015.

10 Odgovor MUP-a na upitnik BCBP-a br. 06/1-4882/15 od 5. 10. 2015.

11 Odgovor KPA na upitnik BCBP-a br. 298/2 0d 27. 8. 2015.

Ključna pitanja

- Da li su programi u budžetu u vezi sa ciljevima, prioritetima i rezultatima utvrđenim u strateškim i razvojnim dokumentima?
- Da li su programi u vezi sa nadležnostima bezbednosne institucije?
- Da li su finansijska sredstva dodeljena programima dovoljna za ostvarivanjenje utvrđenih ciljeva?
- Koji je međuodnos dodeljenih finansijskih sredstava različitim programima u budžetu? Da li taj odnos odražava prioritete navedene u strateškim i razvojnim dokumentima?
- Da li budžetske stavke u okviru programa doprinose realizaciji programa i strateških/razvojnih ciljeva?
- Da li u programskom budžetu postoji neka budžetska stavka/trošak koji je neuobičajeno visok, odnosno nizak? Zbog čega je to tako?
- Da li programski budžeti iz različitih kalendarskih godina (npr. 2015, 2016) kontinuirano doprinose ostvarivanju strateskih ciljeva i prioriteta?
- Da li su se programi menjali iz godine u godinu? Da li je to opravdano, odnosno utvrđeno u strateškim dokumentima?

Plan nabavki – prevođenje prioriteta u pojedinačne nabavke

U planu nabavki se susreću i usklađuju strateški prioriteti bezbednosnih institucija, budžetske mogućnosti i konkretne potrebe, koje organizacione celine u instituciji iskazuju i potražuju. Strateška dokumenta i budžet služe kao okviri za izbor onog što će, od velikog broja zahteva za nabavku, zaista i biti nabavljeno u datoj godini. U nastojanju da velike nabavke budu što svrsishodnije, odnosno da budu u skladu sa strateškim ciljevima razvoja, pojedine države (poput Norveške) donose i srednjoročne i dugoročne planove nabavki. Naravno, ovi planovi su podložni godišnjoj reviziji kako bi bile uvažene različite promene u okruženju.

U Srbiji su, prema Zakonu o javnim nabavkama, same institucije dužne da urede postupak planiranja nabavki donošenjem internog akta, a na osnovu modela koji je sačinila Uprava za javne nabavke. U njemu institucije, uvažavajući sopstvene (organizacione) specifičnosti, uređuju:

- planiranje nabavki (kriterijume, pravila i način određivanja predmeta javne nabavke i procenjene vrednosti, način ispitivanja i istraživanja tržišta);
- odgovornost za planiranje;
- ciljeve postupka javne nabavke;
- način izvršavanja obaveza iz postupka;
- način obezbeđivanja konkurencije;
- sprovođenje i kontrolu javnih nabavki;
- način praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci.

Interni akt predstavlja zapravo „mapu puta i odgovornosti" izrade plana nabavki u okviru institucije, čime je znatno olakšana, kako unutrašnja, tako i spoljašnja kontrola (svrsishodnosti) nabavki.

Prema Zakonu o javnim nabavkama, bezbednosne institucije dužne su da sačine godišnji plan nabavki za tekuću godinu do 31. januara. On se sastoji od:

- plana javnih nabavki;
- plana nabavki na koje se zakon ne primenjuje i
- plana nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti.

Plan nabavki se dostavlja Upravi za javne nabavke i Državnoj revizorskoj instituciji.

Naručioci su Zakonom, takođe, obavezani na to da plan mora imati sledeće elemente:

- redni broj (javne) nabavke;
- predmet (javne) nabavke;
- iznos planiranih sredstava za (javnu) nabavku;
- podatke o aproprijaciji u budžetu, odnosno finansijskom planu za plaćanje;
- procenjenu vrednost (javne) nabavke;
- vrstu postupka javne nabavke,
- okvirni datum pokretanja postupka;
- okvirni datum zaključenja ugovora;
- okvirni datum izvršenja ugovora.

Pogotovo je važna odredba po kojoj naručioci u planu nabavki posebno moraju navesti razloge i opravdanost svake pojedinačne nabavke, kao i način na koji je utvrđena procenjena vrednost nabavke.

Procenjenu vrednost nabavke moguće je povećati samo za 10%, osim u slučajevima nepredviđenih okolnosti čije nastajanje ne zavisi od volje naručioca (npr. u sučaju havarije, elementarnih nepogoda, vanrednih događaja). Plan nabavki se može izmeniti, ali

samo u slučaju rebalansa budžeta, tako da su sve izmene obrazložene i vidljive u odnos na osnovni plan. Sa stanovišta kontrole (svrsishodnosti) nabavki važna je i obaveza naručioca da do 31. marta tekuće godine dostavi UJN i DRI izveštaj o izvršenju plana nabavki za prethodnu godinu.

Ključna pitanja

- Da li je naručilac usvojio plan nabavki do 31. januara?
- Da li je plan nabavki u skladu sa budžetom i finansijskim planom naručioca? Da li postoje nabavke koje se ne zasnivaju na strateškim i budžetskim/finansijskim dokumentima institucije, kao ni na potrebama organizacionih jedinica naručioca?
- Da li plan nabavki ima sve zakonom propisane elemente i da li su oni valjano popunjeni?
- Da li je u planu nabavki jasno obrazložena opravdanost pojedinačne nabavke?
- Da li je u planu nabavki jasno navedeno kako je rađena procena tržišta da bi se utvrdila procenjena vrednosti?
- Da li postoje pisane zabeleške (npr. zapisnici) o ispitivanju tržišta?
- Kako je rebalans budžeta uticao na plan nabavki?
- Da li je tokom godine bilo nabavki koje nisu bile predviđene planom nabavki?
- Da li naručilac ima usvojen interni akt?
- Da li interni akt jasno i detaljno propisuje planiranje nabavki?

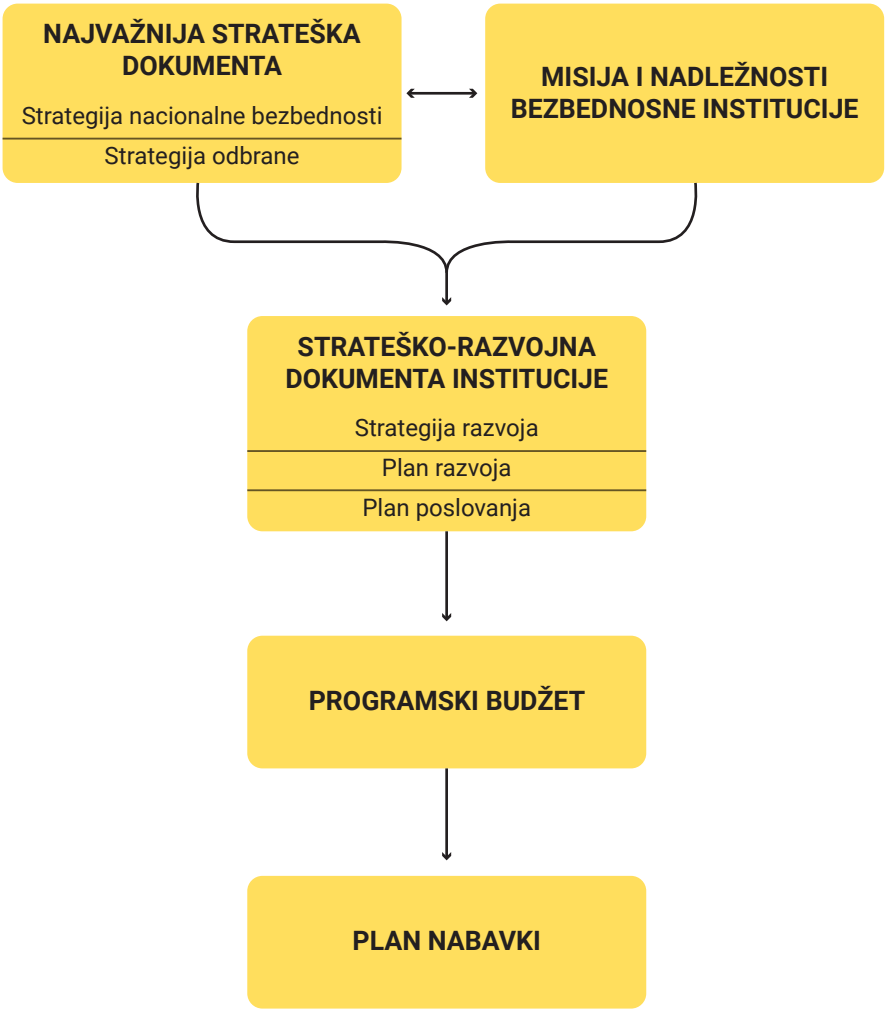
Dijagram svrsishodnosti utroška sredstava u sektoru bezbednosti

Potrebe da budu sprovedene određene aktivnosti proističu iz nadležnosti i strateških ciljeva institucije. Da bi aktivnosti bile sprovedene, potrebni su odgovarajući resursi.[12] Proračunom troškova pribavljanja i korišćenja resursa u određenom periodu dobija se finansijski plan. Na taj način (bi) finansijsko planiranje (trebalo da) povezuje ciljeve i rashode institucije.

Institucija bi već u dugoročnom planu razvoja trebalo da se opredeli za to koje će aktivnosti preduzeti kako bi ostvarila pojedine ciljeve, kao i da odredi okvirne resurse koji su potrebni za sprovođenje tih aktivnosti. Finansijski plan ograničen je, međutim, iznosom finansijskih sredstava koje institucija ima na raspolaganju, a taj iznos se menja u zavisnosti od ekonomske situacije. Stoga se na nivou srednjoročnog i godišnjeg planiranja

12 U ovom radu oslanjamo se na definiciju resursa koju koristi Ministarstva odbrane Republike Srbije: „Resursi obuhvataju ljude, opremu, prostor i objekte, kao i finansijska sredstva za njihov razvoj, podršku i održavanje.” („Pravilnik o planiranju, programiranju, budžetiranju i izvršenju”: član 3, stav 1, tačka 8).

(mezonivou) dugoročni planovi suočavaju sa realnim finansijskim ograničenjima, što utiče na konkretne finansijske planove i planove nabavki.



MEZONIVO: SVRSISHODNO FINANSIJSKO PLANIRANJE I PLANIRANJE NABAVKI

Svrsishodno trošenje ograničene količine novca zahteva sveobuhvatno planiranje. Ono uključuje utvrđivanje potrebnih resursa spram predviđenih (prioritetnih) aktivnosti, upravljanje postojećim resursima i uočavanje toga koji resursi nedostaju, zatim formulisanje alternativnih rešenja za obezbeđivanje neophodnih resursa, te njihovo poređenje kako bi se izabralo najbolje izvodljivo rešenje.

U nastavku teksta dat je pregled pitanja koja bi trebalo postaviti radi utvrđivanja svrsishodnosti planiranja na ovom nivou. Uz svako pitanje stoji:

- to šta bi procenjivači svrsishodnosti trebalo da provere kako bi ustanovili da li su planeri u Ministarstvu odbrane ili Ministarstvu unutrašnjih poslova odgovorili na zadato pitanje;
- objašnjenje zašto je značajno da ministarstva odgovore na zadato pitanje tokom planiranja;
- primer koji ilustruje rizike i dileme prilikom planiranja (primeri su hipotetički, ali inspirisani postojećom praksom);
- najvažniji dokument u kom procenjivač može naći relevantne informacije.

KAKO DOĆI DO DOKUMENATA?

Moguće je da raspoloživa dokumenta ne nude sve tražene informacije. U tom slučaju, procenjivačima preostaje da se oslone na intervjue ili da institucijama postave određena pitanja u zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja. Narodni poslanici mogu da postave poslanička pitanja, a Odbor za odbranu i unutrašnje poslove može zatražiti informacije i pojašnjenja od ministarstava. Neka dokumenta su označena određenim stepenom tajnosti, za šta će biti korišćena oznaka (T), te nisu dostupna procenjivačima iz civilnog društva. Mogu ih, međutim, dobiti poslanici (svi poslanici koji nisu članovi Odbora za kontrolu službi bezbednosti moraju prethodno da dobiju bezbednosne sertifikate) ili ovlašćeni državni revizori (takođe uz bezbednosne sertifikate).

Nakon liste pitanja ponuđen je i primer iz prakse, koji prikazuje njihovu primenu u konkretnom slučaju. Primer čitaocu treba da približi logiku provere svrsishodnosti srednjoročnog i godišnjeg planiranja korišćenjem samo onih pitanja koja su adekvatna za konkretni slučaj.

Procenjivanje svrsishodnosti planiranja: pregled ključnih pitanja

Pitanje 1: Da li je institucija utvrdila resurse neophodne za ostvarivanje određene potrebe?	
Šta bi trebalo proveriti	• Da li su utvrđeni svi resursi neophodni za sprovođenje određene aktivnosti? • Da li je utvrđen obim pojedinih resursa neophodan za ostvarivanje definisane potrebe? • Da li je utvrđen kvalitet pojedinih resursa neophodan za ostvarivanje definisane potrebe?
Značaj	Realizacija određene aktivnosti zahteva angažovanje zaposlenih ili honorarnih saradnika i određene opreme, a može zahtevati i putovanja, izradu različite vrste radova itd. Budžetski korisnici bi trebalo da ustanove koji resursi su im neophodni za sprovođenje različitih aktivnosti kako bi svoje planove mogli da izraze u obliku troškova. Ova obaveza ne nameće se samo zdravorazumski već je utemeljena i u pravnopolitičkom okviru u kome institucije deluju:

- Budžetski korisnici imaju zakonsku obavezu da u predlog srednjoročnog i godišnjeg finansijskog plana koji dostavljaju Ministarstvu finansija uvrste i detaljno obrazloženje rashoda i izdataka.[a]
- Predlozi zakona koji se dostavljaju Narodnoj skupštini obavezno u obrazloženju sadrže procenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje zakona.[b] Valjane procene uključuju navođenje resursa koje će određena institucija morati da obezbedi kako bi sprovela zakon (na primer, obrazovanje nove organizacione jedinice iziskuje ljudske resurse, prostor, opremu i sl.).[c]
- Akcioni planovi za sprovođenje strategija trebalo bi da sadrže i podatke o tome koji resursi su potrebni za sprovođenje svake predviđene mere.
- Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije propisuje da organizacione jedinice MO i VS planiranje počinju utvrđivanjem stvarnih potreba za nabavljanje određenog dobra ili usluge, koji su neophodni za obavljanje redovnih i planiranih aktivnosti iz delokruga, kao i koji su u skladu sa postavljenim ciljevima.[d] Prilikom planiranja nabavki, organizacione jedinice obavezne su da[e]:
  - » o analiziraju planove rada i ciljeve koji su definisani u dokumentima srednjoročnog i godišnjeg planiranja;
  - » o provere da li tehničke specifikacije i količine određenog predmeta nabavke odgovaraju stvarnim potrebama organizacionih jedinica MO i VS.
- U Uputstvu za sprovođenje javnih nabavki u Ministarstvu unutrašnjih poslova, s druge strane, ne navode se konkretni kriterijumi koje bi trebalo razmotriti tokom planiranja nabavki, ali je propisano da zahtev za nabavljanje određenog dobra ili usluge treba da sadrži činjenično stanje u vezi sa predmetnom nabavkom.[f] Ministarstvo unutrašnjih poslova, inače, navodi da je određena organizaciona jedinica, u slučajevima kada se utvrđivanjem nove nadležnosti povećava njen obim posla, u obavezi da u planu nabavki iskaže i obrazloži potrebe proistekle iz dodatnih aktivnosti.

Stoga bi prilikom procene svrsishodnosti trebalo u obzir uzeti i to da li su pre pravljenja finansijskog plana jasno određeni resursi potrebni za sprovođenje svake predviđene aktivnosti.[g]

a „Zakon o budžetskom sistemu": član 37, stav 2, tačka 2.
b „Poslovnik Narodne skupštine": član 151, stav 2, tačka 4.
c Videti „Predlog zakona o informacionoj bezbednosti": 21 – 23.
d Član 12.
e „Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije": član 9.
f „Upuststvo za sprovođenje javnih nabavki u Ministarstvu unutrašnjih poslova": član 6, stav 2.
g Vidić, B. i B. Živanović. Programski budžet i javne nabavke u MUP-u. Prezentacija održana na seminaru „Svrsishodnost javnih nabavki u sektoru bezbednosti". Niš, 15. 4. 2015.

Primer	Planira se jačanje kapaciteta laboratorijskih ispitivanja kako bi se ispunili međunarodni standardi. Predviđeno je da bude opremljena laboratorija i sprovedena obuka zaposlenih za rad sa novim instrumentima. Tokom planiranja je, međutim, zaboravljeno da je potrebno angažovati lica koja će izraditi procedure za rad u skladu sa željenim međunarodnim standardima. To znači da troškovi (dodatnog) angažovanja zaposlenih ili obezbeđivanja usluge izrade procedura neće blagovremeno biti iskazani u finansijskom planu.
Dokumenta	• U Obrazloženju predloga potrebnih sredstava po korisnicima budžeta, koje se prilaže uz Nacrt zakona o budžetu Republike Srbije, ne navode se eksplicitno resursi, ali ono omogućava poređenje ekonomskih klasifikacija u budžetu, sa ciljevima i indikatorima pojedinih programskih aktivnosti i projekata. MO i VS: • Dugoročni plan razvoja sistema odbrane; • Srednjoročni plan razvoja sistema odbrane (T). Sastavni deo Srednjoročnog plana razvoja čine programi, programske aktivnosti i projekti, koji su delimično dostupni u Obrazloženju predloga potrebnih sredstava po korisnicima budžeta; • godišnji planovi nosilaca funkcija (npr. Plan opremanja, Plan izgradnje, Plan naučno-istraživačke delatnosti itd.), (T). MUP: • akcioni planovi za sprovođenje strategija ukoliko su usvojeni. Ako resursi nisu direktno navedeni, već izraženi finansijskim iznosima, trebalo bi pitati na šta se predviđeni iznosi odnose i uporediti dobijene odgovore sa aktivnostima i indikatorima navedenim u akcionom planu; • projektna dokumentacija za svaki od projekata koji se finansira iz IPA fondova i bilateralnih projekata.

Pitanje 2: Da li je institucija utvrdila koji od neophodnih resursa već postoje, a mogu biti iskorišćeni za ostvarivanje definisane potrebe?	
Šta bi trebalo proveriti	• Da li postoji odgovarajući sistem evidentiranja ljudskih i materijalnih resursa? • Da li je tokom planiranja provereno stanje zaliha, odnosno da li je postojeća količina materijalnih resursa dovoljna za realizovanje planiranih aktivnosti? • Da li je tokom planiranja provereno da li su postojeći materijalni resursi odgovarajućeg kvaliteta koji će omogućiti realizaciju planiranih aktivnosti? • Da li je tokom planiranja procenjeno postoji li dovoljan broj zaposlenih za sprovođenje planirane aktivnosti? Da li su procenjeni znanje i veštine zaposlenih s obzirom na potrebe koje proističu iz planirane aktivnosti? Da li je ustanovljena potreba za sprovođenje dodatne obuke? • Da li su jasno izraženi i dokumentovani troškovi korišćenja postojećih resursa? • Da li planiranje uključuje i procenu oportunih troškova korišćenja postojećih resursa, odnosno procenu da li bi upotreba postojećih resursa onemogućila/otežala izvođenje drugih programskih aktivnosti i projekata? • Da li je tokom planiranja bilo slučajeva da su odeljenja/uprave nadležne za planiranje nabavki obaveštavale pojedine organizacione jedinice da predloženi planovi nabavki koje su dostavile nisu usaglašeni sa kriterijumima propisanim internim aktom i drugim aktima institucije?

Značaj

Institucija često ima na raspolaganju određene resurse neophodne za sprovođenje određene aktivnosti ili projekta. Ovi resursi ne moraju biti dovoljni, ali svakako mogu biti adekvatno iskorišćeni.

Prilikom planiranja idealna situacija bila bi da se prvo napravi pregled postojećih resursa i da se oni uporede sa resursima neophodnim za sprovođenje planiranih aktivnosti kako bi se utvrdilo koji resursi nedostaju. U nekim slučajevima može se desiti da resursi neophodni za sprovođenje aktivnosti već postoje, ali da nisu dovoljno dobrog kvaliteta.

Ministarstvo odbrane i MUP obavezali su se na to da u svojim internim aktima prilikom planiranja nabavki u obzir uzimaju stanje raspoloživih resursa:

- Ministarstvo odbrane u kriterijume za planiranje nabavki ubraja, između ostalog, stanje zaliha i rezervi.[a]
- Ministarstvo unutrašnjih poslova upućuje organizacione jedinice na to da prilikom iskazivanja potreba nabavke obrazlože trenutno činjenično stanje. Ukoliko je u pitanju oprema, potrebno je naznačiti kada je postojeća oprema poslednji put nabavljena i da li će biti rashodovana, koliko te opreme ima, kolike su godišnje potrebe, odnosno kako se do sada radilo bez te opreme [ako nije nabavljana].[b]

a „Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije”: član 9, stav 1, tačka 6.

b „Uputstvo za sprovođenje postupka javnih nabavki u Ministarstvu unutrašnjih poslova”. Prilog 1: Obrazac Zahteva za pokretanje postupka javne nabavke.

Primer

Potrebni su rezervni delovi za remont određenog tipa opreme. Ne postoji odgovarajuća evidencija o materijalnim resursima ili ona nije uzeta u obzir prilikom planiranja. Posledica toga je nabavljanje rezervnih delova čija zaliha postoji.

Takođe, primer je i planiranje uvođenja nove softverske aplikacije iako većina postojećih računara ne podržava njenu instalaciju.

Dokumenta

- Dokumenta koja obuhvataju evidenciju o ljudskim i materijalnim resursima (sistematizacija, katalog radnih mesta, evidencija pokretnih stvari).
- Predlozi finansijskog plana koji organizacione jedinice, odnosno nosioci programa, programskih aktivnosti i projekata dostavljaju Odeljenju za finansije i budžet (MUP)/Upravi za budžet (MO).
- Predlozi plana nabavki koje organizacione jedinice dostavljaju organizacionim jedinicama nadležnim za poslove nabavki.
- Pisana obaveštenja koje je Odeljenje za materijalne poslove (MUP) ili Uprava za snabdevanje (MO) uputila organizacionim jedinicama o uočenim neslaganjima sa kriterijumima za planiranje nabavki, koji su navedeni u predlozima plana nabavki[a] (ukoliko ih je bilo). Pisana obaveštenja u kojima organizacione jedinice izveštavaju o ispravkama predloženih planova nabavki i utvrđuju stvarne potrebe (ukoliko ih je bilo).
- Pregledi broja zaposlenih koji su predviđeni u sledećoj budžetskoj godini, a koje MO i MUP dostavljaju Ministarstvu finansija uz predlog finansijskog plana (budžeta).

Obratiti pažnju na zahteve formulara koje organizacione jedinice koriste da bi dostavile predloge finansijskog plana i plana nabavki: da li je institucija propustila da u formular uvrsti neki zahtev koji bi omogućio bolji pregled postojećeg stanja.

a „Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije”: član 13.

Pitanje 3: Da li je institucija prilikom planiranja procenila koliko će dugo biti moguće koristiti postojeće resurse?	
Šta bi trebalo proveriti	• Da li organizacione jedinice prilikom iskazivanja potreba u obzir uzimaju rok trajanja postojećih materijalnih resursa? • Da li finansijsko planiranje uključuje i pregled evidencije o broju i obrazovnom profilu zaposlenih koji će u narednom periodu biti penzionisani? • Da li finansijsko planiranje uključuje analizu rizika od gubitka zaposlenih na račun privatnog sektora?
Značaj	Da li su određena rešenja srednjoročno i dugoročno isplativa, u velikoj meri zavisi od odgovora na pitanje koliko dugo će biti moguće koristiti postojeće resurse. Ukoliko postojećim materijalnim resursima uskoro ističe (ili je već istekao) rok trajanja, postavlja se pitanje isplativosti njihovog održavanja. Zapravo, održavanje zastarele opreme može biti skuplje od nabavke nove. Prilikom planiranja aktivnosti takođe je potrebno obratiti pažnju na buduću raspoloživost ljudskih resursa (da li će biti potrebna nova zapošljavanja, obuke i sl.), kao i na isplativost ulaganja u njihov razvoj.
Primer	Gorivo se ne zanavlja kako bi se sprovela ušteda. Međutim, hemijska svojstva, odnosno kvalitet goriva opada tokom vremena. Time ova ušteda može umanjiti sposobnost jedinica koje štede gorivo da odgovore na neke urgentne zadatke. Na određenim pozicijama rade zaposleni čiji se obrazovni profili dosta traže u privatnom sektoru, te zaposleni često brzo odlaze. Svaki put kada se zaposli novo lice potrebno je uložiti u njegovu obuku za obavljanje specifičnih zadataka. Dugoročno, instituciji bi svrsishodnije bilo da za odgovarajuću uslugu angažuje specijalizovana preduzeća, nego da stalno zapošljava i obučava nova lica. (Po potrebi, institucija bi mogla da traži od ponuđača u postupku nabavke usluga da njihovi zaposleni poseduju bezbednosne sertifikate.)

Dokumenta	• Predlozi finansijskog plana koji organizacione jedinice, odnosno nosioci programa, programskih aktivnosti i projekata dostavljaju Odeljenju za finansije i budžet (MUP)/Upravi za budžet (MO). • Predlozi plana nabavki koje organizacione jedinice dostavljaju Odeljenju za materijalne poslove (MUP) ili Upravi za snabdevanje (MO). • Pregled broja zaposlenih i potrebnih sredstava za isplaćivanje jubilarnih nagrada i otpremnine pri odlasku u penziju, koje MO i MUP dostavljaju Ministarstvu finansija uz predlog finansijskog plana (budžeta). MO i VS: • srednjoročni plan i program razvoja sistema odbrane i srednjoročni planovi nosilaca funkcija (T).

	Pitanje 4: Da li je institucija jasno utvrdila koji resursi nedostaju?
Šta bi trebalo proveriti	• Da li srednjoročni plan institucije obuhvata pregled resursa koji nedostaju, odnosno kadrovski plan, plan obuke, plan razvoja organizacionih kapaciteta, plan opremanja i plan razvoja materijalno-tehničkih kapaciteta? • Da li su prioriteti iz srednjoročnog plana preneti u godišnji finansijski plan i planove nabavki?
Značaj	Nakon što su upoređeni resursi potrebni za realizaciju predviđenih aktivnosti i resursi koje institucija već ima na raspolaganju, određuje se koji resursi nedostaju. Njih bi trebalo definisati u srednjoročnom, a za određene zahtevne aktivnosti (na primer, opremanje vojske) i u dugoročnom planu, uzimajući pri tome u obzir odgovore na pitanja 1, 2 i 3.
Primer	Srednjoročni plan institucije ne sadrži jasno formulisane resurse koji su neophodni za realizovanje planiranih aktivnosti. Godišnji finansijski plan i planovi nabavki izrađuju se *ad hoc*.
Dokumenta	• Srednjoročni finansijski planovi • Godišnji planovi nabavki MO i VS: • Dugoročni plan razvoja sistema odbrane Republike Srbije; • Srednjoročni plan i program razvoja sistema odbrane (T). MUP: • Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova i Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja MUP-a; • Akcioni planovi za sprovođenje ostalih strategija (ukoliko postoje); • projektna dokumentacija za svaki od projekata koji je finansiran iz IPA fondova i bilateralnih projekata.

Pitanje 5: Da li je institucija utvrdila alternativne načine za obezbeđivanje neophodnih resursa?	
Šta bi trebalo proveriti	• Da li postoji mogućnost da se neophodni resursi (uključujući i znanje koje zaposleni treba da imaju za određene poslove) nabave donacijama, odnosno međunarodnom saradnjom? Da li se prilikom planiranja u obzir uzimaju uslovi donacija? • Da li je moguće nabaviti uslugu kojom bi se nadomestio nedostatak određenih resursa (na primer, nedostatak neophodne opreme ili manjak zaposlenih sa odgovarajućim profilom za obavljanje neophodnih aktivnosti)? • Da li je moguće produžiti trajanje postojećih resursa ukoliko bi bila nabavljena usluga održavanja? • Da li je prilikom pravljenja finansijskog plana sprovedeno istraživanje tržišta?
Značaj	Često postoji više mogućih načina da se obezbede neophodni resursi, kao što su, na primer, donacije, odnosno međunarodna saradnja ili saradnja sa domaćim institutima. Da bi se napravio valjani izbor, potrebno je sačiniti pregled svih mogućih rešenja. Rizik od toga da će nabavka biti nesvrsishodna posebno je izražen ukoliko je planiranje ograničeno na ponavljanje praksi iz prethodnih godina, dok se za zadovoljenje određene potrebe oslanja na alternativne mogućnosti. Ministarstvo odbrane uočava da je potrebno ispitati različita rešenja prilikom planiranju nabavki. Naime, u Pravilniku MO i VS izričito je navedeno da istraživanje tržišta treba da obuhvati i ispitivanje mogućnosti za zadovoljenje potreba naručioca na drugačiji način.[11] Osim toga, prethodne analize koje su izrađivane u Vojsci Srbije nakon što je bila ustanovljena potreba za nabavljanje određenog dobra (prvenstveno naoružanja ili vojne opreme) sadrže procenu korišćenja različitih alternativnih rešenja za zadovoljenje te potrebe.
Primer	Budući da je Srbija opredeljena za učestvovanje u mirovnim misijama, jedna od potreba koja se nameće jeste transport jedinica u područje misije. Srbija trenutno ne raspolaže odgovarajućim avionima za transport. Moguća rešenja bila bi: nabavka aviona, nabavka usluge transporta i međunarodna saradnja (avioni neke druge zemlje prevoze srpske jedinice).[12]

Dokumenta

MO i VS:

- Srednjoročni plan i program razvoja sistema odbrane (T);
- prethodne analize koje se rade naročito za naoružanje i vojnu opremu, i koje odgovaraju na pitanje kako će biti zadovoljena određena potreba;
- srednjoročni planovi međunarodne vojne saradnje i civilno-vojne saradnje;
- sporazumi o bilateralnoj saradnji; Individualni akcioni plan partnerstva (IPAP) Republike Srbije i NATO.

MUP:

- Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja MUP-a;
- Srednjoročni plan rada;
- Godišnji program rada;
- godišnji planovi rada organizacionih jedinica;
- međunarodni sporazumi;
- odluke o donaciji[a].

Budući da je Srbija opredeljena za učestvovanje u mirovnim misijama, jedna od potreba koja se nameće jeste transport jedinica u područje misije. Srbija trenutno ne raspolaže odgovarajućim avionima za transport. Moguća rešenja bila bi: nabavka aviona, nabavka usluge transporta i međunarodna saradnja (avioni neke druge zemlje prevoze srpske jedinice).[b]

Budući da je Srbija opredeljena za učestvovanje u mirovnim misijama, jedna od potreba koja se nameće jeste transport jedinica u područje misije. Srbija trenutno ne raspolaže odgovarajućim avionima za transport. Moguća rešenja bila bi: nabavka aviona, nabavka usluge transporta i međunarodna saradnja (avioni neke druge zemlje prevoze srpske jedinice).[c]

Korisno bi bilo tražiti zapisnike sa kolegijuma ministra, na kojima se utvrđuju strateška dokumenta i predlozi srednjoročnih i godišnjih finansijskih planova, te proveriti da li se diskutovalo o alternativama za zadovoljenje određene potrebe.

Dokumenta (nastavak)

Planiranje nabavki:

- zapisnici ili druga dokumenta koja sadrže podatke o sprovedenom istraživanju tržišta;
- zahtev za predmetnu nabavku koji organizaciona jedinica dostavlja organizacionoj jedinici nadležnoj za poslove javnih nabavki.

a „Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije": član 20.

b Primer naveden u Forca, 2014: 215.

c Prema Upustvu, za sprovođenje postupka javnih nabavki, ukoliko se nabavka finansira iz donacije, potrebno je da krajnji korisnik, uz zahtev za predmetnu nabavku, priloži i odluku o donaciji. (Uputstvo: član 6, stav 3)

Pitanje 6: Da li se sprovodi evaluacija prethodnih aktivnosti i nabavki?	
Šta bi trebalo proveriti	• Da li je isti tip aktivnosti sprovođen i ranije, odnosno da li je definisana potreba postojala i u prethodnom periodu? Ako jest, da li je urađena evaluacija načina na koji je ta potreba zadovoljena? • Da li je evaluacija prethodnih aktivnosti uzeta u obzir prilikom odlučivanja o načinu na koji će biti zadovoljena odgovarajuća potreba (tj. prilikom definisanja mogućih rešenja i njihovog izbora)? • Da li je prethodno rešenje povoljno ili nepovoljno ocenjeno? • Da li je prethodno nepovoljno ocenjeno rešenje ponovo odabrano? • Ako je isprobano više rešenja, koje je od njih imalo najbolji efekat? Koje je zahtevalo najniže kratkoročne/srednjoročne/dugoročne troškove? Da li je rešenje koje se u prošlosti pokazalo kao kratkoročno/srednjoročno/dugoročno najisplativije uzeto u obzir pri odlučivanju?

Značaj

Evaluacija pruža informacije o efektivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti pojedinih već primenjenih rešenja i na taj način omogućava unapređenje planiranja. Da bi se došlo do ovih informacija, potrebno je uporedno analizirati izvršenje finansijskog plana i planova nabavki, s jedne, i stepen realizacije predviđenih aktivnosti i postizanja željenih rezultata, s druge strane.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) preporučuje da bi godišnji finansijski izveštaji trebalo da sadrže uporedne podatke o faktičkim izdacima u toku prethodne godine i o ažuriranoj prognozi izdataka za sledeću godinu. Takođe, godišnji finansijski izveštaj trebalo bi da sadrži informacije o nefinansijskom učinku, uključujući u to i poređenje zadatih ciljeva i ostvarenog učinka.[14]

Programsko budžetiranje, koje je u Srbiji uvedeno 2015. godine, trebalo bi značajno da pojednostavi evaluaciju prethodnih aktivnosti. Naime, budžetski korisnici zadaju sebi indikatore (pokazatelje) na osnovu kojih mogu redovno da prate učinak svojih programa, programskih aktivnosti i projekata. Ministarstvo finansija upućuje sve budžetske korisnike na to da do kraja februara sprovedu evaluaciju postignutog u prethodnoj godini, jer bi ova evaluacija trebalo da bude osnova za dalje finansijsko planiranje. Naravno, uspeh evaluacije u velikoj meri zavisi od izbora indikatora i zadatog nivoa učinka (ciljnih vrednosti indikatora).

Kad je reč o planiranju nabavki, Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova imaju određene procedure za korišćenje informacija o prethodnom učinku tokom planiranja.

- Ministarstvo odbrane u kriterijume za planiranje javnih nabavki ubraja i
  - » pokazatelje potrošnje dobara i angažovanja pružalaca usluga ili radova (dnevne, mesečne, kvartalne, godišnje i sl.);
  - » prikupljanje i analizu postojećih informacija o zaključenim ugovorima iz ranijeg perioda.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova navodi da u procedure planiranja spadaju kvantitativna i kvalitativna analiza nabavki izvršenih u prethodnom periodu, kao i analiza razloga eventualnog postojanja prekomernih zaliha.[15] Ove procedure nisu, međutim, propisane u Uputstvu za sprovođenje postupka javnih nabavki.

a OECD, 2002: 8.

b Vidić, B. i B. Živanović. Programski budžet i javne nabavke u MUP-u. Prezentacija održana na seminaru „Svrsishodnost javnih nabavki u sektoru bezbednosti". Niš, 15. 4. 2015.

Primer	Interna revizija institucije ustanovila je da se više isplati nabaviti uslugu održavanja travnjaka, nego plaćati lice koje bi radilo taj posao i održavanje opreme. Lice koje je održavalo travnjak odlazi u penziju, a oprema je u takvom stanju da je neophodan remont. Treba odlučiti da li će biti zaposleno novo lice i nabavljena usluga remonta opreme ili će biti sprovedena nabavka usluge održavanja travnjaka. Da li se nalaz interne revizije uzima u obzir?
Dokumenta	• Dokumenta o sprovedenoj godišnjoj evaluaciji programa, programskih aktivnosti i projekata • Izveštaji interne revizije • Izveštaji Državne revizorske institucije (ukoliko postoje) • Analize nabavki sprovedenih u prethodnom periodu, koje su sačinile organizacione jedinice nadležne za nabavke i materijalne poslove (ukoliko postoje). • Završni finansijski izveštaji – proveriti da li ih prate određeni zaključci i preporuke. • Relevantne analize organizacija civilnog društva (ukoliko postoje) • Predlozi finansijskog plana koji dostavljaju organizacione jedinice. • Predloženi planovi nabavki koje dostavljaju organizacione jedinice. • Zapisnici sa kolegijuma ministra, na kome je utvrđen predlog finansijskog plana koji će biti dostavljen ili na kom je usvojeno uputstvo za izradu finansijskog plana za narednu godinu (MO: Ministarsko uputstvo), odnosno Plan izvršenja budžeta (MUP).

Pitanje 7: Da li je institucija prilikom planiranja uzela u obzir buduće događaje i troškove svakog od razmatranih rešenja?

Šta bi trebalo proveriti

- Da li se očekuju političke, bezbednosne, tehnološke ili ekonomske promene koje bi uvećale troškove primene određenog rešenja ili znatno otežale/onemogućile njegovu primenu?
- Da li planiranje uključuje i analizu nevidljivih troškova?
- Da li prethodna analiza direktnih i nevidljivih troškova svakog od mogućih rešenja uzima u obzir buduće tendencije i događaje?
- Da li se prilikom planiranja vodi računa o ograničenjima koje nameću trenutni zakoni ili zakoni čije se usvajanje očekuje (da li bi određeno rešenje bilo u skladu sa zakonom)?
- Da li primena odabranog rešenja može predstavljati izvor dodatnih prihoda za tu instituciju?
- Da li primena odabranog rešenja omogućava ostvarivanje drugih koristi koje ne mogu biti direktno izražene u novcu (obuka kadrova, razvoj tehničkih kapaciteta za druge projekte itd.)?
- Da li se prilikom planiranja razmatraju informacije o posledicama po životnu sredinu?
- Da li se prilikom planiranja razmatraju informacije o energetskoj efikasnosti ili ekološkim posledicama mogućih rešenja?
- Da li prethodna analiza uključuje i informacije o socijalnim dobitima opredeljivanja za određeno rešenje (npr. podrška socijalnom preduzetništvu)? Da li je organizaciona jedinica koja planira nabavku prilikom istraživanja tržišta razmotrila mogućnost sprovođenja rezervisane javne nabavke?
- Da li prethodna analiza uključuje i informacije o eventualnim bezbednosnim rizicima opredeljivanja za pojedina rešenja (npr. rizik od curenja tajnih podataka)?

Značaj

U troškove opredeljenja za određeno rešenje ne ulazi samo cena, na primer, nabavke određenih dobara, već i svi takozvani nevidljivi troškovi, budući troškovi vezani za upotrebu, održavanje i rashodovanje. Osim toga, važno je voditi računa o dugoročnoj izvodljivosti određenog rešenja, ali i o dodatnim dobitima koje ono može pružiti.

Nevidljivi troškovi obuhvataju:[a]

1. troškove distribucije (početni troškovi transporta i dopremanja);
2. pogonske troškove (postrojenja, energija, oprema, osoblje);
3. troškove održavanja (servisiranje, radioničko i zavodsko održavanje);
4. troškove tehničke dokumentacije (uputstva, imenici, normativi);
5. troškove obuke (obuka rukovalaca i osoblja za održavanje)
6. troškove zaliha (rezervni delovi, materijali, skladišta);
7. troškove informacionog sistema (za praćenje stanja);
8. troškove otuđenja i rashodovanja.

Postojeći pravni okvir, takođe, obavezuje Ministarstvo odbrane i MUP da prilikom planiranja nabavki u obzir uzmu i nevidljive troškove.

Zakon o javnim nabavkama propisuje da procenjena vrednost nabavke mora biti zasnovana na istraživanju tržišta, koje uključuje proveru cene, kvaliteta, perioda garancije, održavanja i sl.[b] *Takođe, prilikom izračunavanja procenjene vrednosti nabavke usluga, naručilac mora u vrednost usluge da uračuna i sve troškove koje će imati ponuđač.*[c] *Slično važi i za nabavku radova: u vrednost radova uključuje se i vrednost svih dobara i usluga koji su neophodni za izvršenje ugovora o javnoj nabavci radova. Osim toga, naručilac je dužan da u odluci o pokretanju postupka posebno navede vrednost materijala, dobara i usluga koje sam obezbeđuje.*[d]

a Andrejić i Sokolović, 2009: 41.
b „Zakon o javnim nabavkama": član 64.
c „Zakon o javnim nabavkama": član 66.
d „Zakon o javnim nabavkama": član 67.

Značaj (nastavak)

Neke od elemenata kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, koje Zakon predlaže[e] , trebalo bi takođe uzeti u obzir još prilikom pravljenja finansijskog plana i planova nabavki, odnosno prilikom izbora najboljeg rešenja za zadovoljenje neke potrebe:

- tehničke i tehnološke prednosti;
- ekološke prednosti i zaštita životne sredine;
- energetska efikasnost;
- postprodajno servisiranje i tehnička pomoć;
- garantni period i vrsta garancija;
- obaveze u vezi sa obezbeđivanjem rezervnih delova;
- postgarancijsko održavanje;
- funkcionalne karakteristike;
- socijalni kriterijumi;
- troškovi životnog ciklusa.

U Pravilniku MO i VS u kriterijumima za planiranje nabavke stoji i[f]:

- da li nabavka stvara dodatne troškove, kolika je visina i kakva je priroda tih troškova i da li je takva nabavka isplativa;
- koliki su troškovi životnog ciklusa javne nabavke (uključujući u to i troškove obuke, rezervnih delova i servisa, upotrebe i održavanja, kao i troškove otuđenja).

Američka Kancelarija za odgovornost Vlade (GAO) u svoju metodologiju za procenu nabavki uključuje i proveru toga da li odlučioci unutar institucija vode računa o zakonima koji bi trebalo da budu usvojeni, a koji bi mogli uticati na politiku i procedure nabavki. Takođe, GAO proverava da li je prilikom planiranja nabavki analizirano kako bi na proces nabavke uticali nepredviđeni i vanredni događaji. Najzad, ona ispituje da li su prilikom planiranja nabavki uzeti u obzir dugoročni finansijski izgledi.[g]

e „Zakon o javnim nabavkama”: član 85, stav 2.

f „Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije”: član 9.

g GAO, 2005: 15.

Primer	Za potrebe saobraćajne policije nabavlja se oprema čija primena, prema pravnoj regulativi, spada u „sivu zonu", pri čemu postoji inicijativa da se korišćenje pomenute opreme zabrani zakonom. Vrlo je verovatno da će novac za nabavku opreme biti „bačen". Prilikom nabavke delova uniforme za jedinice deklarisane za mirovne misije ne uzimaju se u obzir vremenski uslovi u kojima bi oni trebalo da se upotrebljavaju (velika vlažnost vazduha, visoke temperature). Delovi uniforme se brzo oštećuju i postaju neupotrebljivi, što u krajnjem slučaju ugrožava obavljanje potrebnih zadataka i bezbednost zaposlenih.
Dokumenta	• Zapisnici ili druga dokumenta koja sadrže podatke o sprovedenom istraživanju tržišta. • Predlozi finansijskog plana koji organizacione jedinice, odnosno nosioci programa, programskih aktivnosti i projekata dostavljaju Odeljenju za finansije i budžet (MUP)/Upravi za budžet (MO). • Predlozi plana nabavki koje organizacione jedinice dostavljaju organizacionoj jedinici nadležnoj za pripremu objedinjenog plana nabavki. • Zahtev za pojedinačnu nabavku koji organizacione jedinice dostavljaju Upravi za snabdevanje (MO) ili Odeljenju za javne nabavke (MUP); treba obratiti pažnju na to da li postoje napomene o potrebi sprovođenja obuke korisnika i lica za održavanje, potrebi obezbeđivanja rezervnih delova i potrošnog materijala i potrebi održavanja, kao i napomene u vezi sa garantnim rokom, rokom trajanja i rokom obezbeđivanja servisa. MO i VS: • Srednjoročni plan i program razvoja sistema odbrane (T); • godišnji planovi nosilaca funkcija (plan opremanja, plan izgradnje itd.), (T); • taktičke studije i odgovarajuće prethodne analize, zapisnici sa sastanaka na kojima se one usvajaju (prvenstveno se odnosi na NVO), (T); • projektna dokumentacija za kapitalne projekte (moguće T). MUP: • Srednjoročni plan MUP-a; • Godišnji program rada; • godišnji planovi rada organizacionih jedinica; • projektna dokumentacija za svaki od projekata koji je finansiran iz IPA fondova i bilateralnih projekata (ukoliko je relevantna).

Pitanje 8: Da li je institucija prilikom planiranja razmotrila koje su prednosti, a koji su nedostaci svakog rešenja?	
Šta bi trebalo proveriti	• Da li je prethodno urađena analiza direktnih i nevidljivih troškova svakog od mogućih rešenja pre nego što je doneta odluka o prihvatanju jednog rešenja? • Da li je prethodna analiza zasnovana na istraživanju tržišta? Kolika je vremenska distanca između istraživanja tržišta i analize troškova? • Da li prethodna analiza uključuje i informaciju o vremenskom periodu u kome je moguće realizovati svako od mogućih rešenja (rok isporuke dobara/obavljanja radova ili usluge, vremenski period potreban za obuku zaposlenih, vremenski period potreban za instalaciju opreme i dr.)? • Da li su upoređeni svi nevidljivi troškovi različitih rešenja? • Da li prethodna analiza uključuje i poređenje nefinansijskih rizika? • Da li prethodna analiza uključuje i poređenje indirektnih i nefinansijskih dobiti od opredeljivanja za svako od mogućih rešenja? • Da li analiza troškova donosi jasne zaključke o tome koje rešenje se najviše kratkoročno/srednjoročno/dugoročno isplati? • Da li analiza sadrži jasne i obrazložene preporuke koje idu u prilog jednom od mogućih rešenja? • Da li rešenje koje se na kraju usvaja odražava preporuke date u prethodnoj analizi?

Značaj

Ključna faza opredeljivanja za određeno rešenje jeste analiza prednosti i nedostataka svakog od ponuđenih rešenja. Ponuđena rešenja porede se ne samo prema direktnim troškovima koje iziskuju već i prema nevidljivim i indirektnim troškovima (potreba sprovođenja obuke, održavanje, ali i, na primer, poštovanje načela energetske efikasnosti), do kojih se došlo na osnovu rezultata dosadašnje evaluacije i očekivanja u budućnosti. Stoga je potrebno da planeri na raspolaganju imaju sve informacije iz prethodnih pitanja kako bi mogli kvalitetno da uporede alternativna rešenja za zadovoljenje određene potrebe.

Ministarstvo odbrane eksplicitno propisuje poređenje alternativnih rešenja tokom planiranja nabavki. Naime, Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije obavezuje organizacione jedinice da prilikom planiranja nabavki procene da li postoje druga moguća rešenja za zadovoljavanje potreba i koje su prednosti i nedostaci tih rešenja u odnosu na postojeće.[23] Osim toga, u kriterijume za planiranje svake nabavke Pravilnik ubraja i poređenje troškova održavanja postojećih dobara i troškova nabavljanja novih, isplativost remonta, kao i rizike i troškove u slučaju da nabavka ne bude sprovedena.[24]

a „Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije": član 9, stav 1, tačka 5.

b „Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije": član 9, stav 1, tačke 8 i 10.

Primer

Donacija vozila sa visokom potrošnjom goriva, proizvođača koji nije značajno zastupljen u Srbiji i nema razvijenu mrežu za servisiranje na prvi pogled deluje kao povoljnije rešenje od nabavljanja novih vozila, ali je pitanje da li se to dugoročno isplati.

Dokumenta

- Srednjoročni i godišnji planovi (navedeni iznad)
- Zapisnici sa kolegijuma ministara, na kojima se utvrđuju srednjoročni i godišnji planovi rada i finansijski planovi.
- Zapisnici ili druga dokumenta koja sadrže podatke o sprovedenom istraživanju tržišta.
- Predlozi plana nabavki koje organizacione jedinice dostavljaju Odeljenju za materijalne poslove, odnosno Odeljenju logistike PU (MUP) ili Upravi za snadbevanje (MO).

MO i VS:

- zapisnici sa saveta roda, sa saveta Uprave J-5 Generalštaba VS, sa Glavnog vojnotehničkog saveta i sa zajedničkih kolegijuma MO i Generalštaba, na kojima se razmatraju taktičke studije i prethodne analize.

Pitanje 9: Da li je budžetiranje realno?	
Šta bi trebalo proveriti	• Da li je finansijsko planiranje zasnovano na informacijama o potrebnim nabavkama? • Da li iznosi koji su predviđeni na određenim ekonomskim klasifikacijama odgovaraju stvarnim troškovima budžetiranih dobara, usluga, radova i bruto plata? • Koji procenat finansijskih sredstava predviđen budžetom ostaje neutrošen? • Koji se procenat nabavki ne realizuje u predviđenom roku?
Značaj	Odabrano rešenje je svrsishodno ukoliko je ekonomično, ali istovremeno i izvodljivo, naročito sa stanovišta procenjenih troškova i vremena. Potcenjivanje utroška neophodnih resursa ili vremena potrebnog za realizaciju određenih aktivnosti (nabavke, obuka itd.) može dovesti do rasipanja novca bez postizanja efekta i zadovoljavanja stvarnih potreba. Novac se troši (ili je rezervisan, pa ne može biti potrošen na druge aktivnosti), a aktivnost se ne realizuje do kraja, pa problem koji je trebalo rešiti ostaje nerešen. S druge strane, neuobičajeno visoki iznosi sredstava koji su opredeljeni na određenim ekonomskim klasifikacijama u budžetu takođe predstavljaju „crvenu zastavicu" i zahtevaju preispitivanje planiranja. Ministarstvo finansija upućuje korisnike budžeta na to da svoje kapitalne projekte planiraju u onom iznosu koji je „ostvariv i odgovoran sa fiskalne i ekonomske tačke gledišta", a imajući u vidu ekonomsku situaciju i nivo izvršenja kapitalnih izdataka u prethodnim godinama.[25] Kad je reč o planiranju konkretnih nabavki, Pravilnik MO i VS obavezuje organizacione jedinice da provere da li je procenjena vrednost nabavke odgovarajuća s obzirom na ciljeve nabavke, a imajući u vidu tehničke specifikacije, neophodne količine i stanje na tržištu.[26] Uputstvo MUP-a, nešto opštije, zahteva od organizacionih jedinica da obrazlože kako je formirana procenjena vrednost predmeta nabavke.[27] a „Uputstvo za pripremu budžeta Republike Srbije za 2016. godinu i projekcija za 2017. i 2018. godinu": 10 b „Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije": član 9, stav 1, tačka 3. c „Upuststvo za sprovođenje javnih nabavki u Ministarstvu unutrašnjih poslova": član 6, stav 1.

Dokumenta

- Zakon o budžetu Republike Srbije, uključujući u to i Obrazloženje predloga potrebnih sredstava po korisnicima budžeta.
- Pregled kapitalnih projekata koje MO i MUP dostavljaju Ministarstvu finansija uz predlog finansijskog plana.
- Pregled projektnih zajmova i pregled donacija, koje MO i MUP dostavljaju Ministarstvu finansija uz predlog finansijskog plana.
- Zapisnici ili druga dokumenta koja sadrže podatke o sprovedenom istraživanju tržišta.
- Predlozi plana nabavki koje organizacione jedinice dostavljaju Odeljenju za materijalne poslove, odnosno Odeljenju logistike PU (MUP) ili Upravi za snabdevanje (MO).
- Pisana obaveštenja koje je Odeljenje za materijalne poslove (MUP) ili Uprava za snabdevanje (MO) uputila organizacionim jedinicama o uočenim neslaganjima sa kriterijumima za planiranje nabavki koji se nalaze u predlozima plana nabavki (ukoliko ih je bilo). Pisana obaveštenja u kojima organizacione jedinice izveštavaju o ispravkama predloženih planova nabavki i utvrđuju stvarne potrebe (ukoliko ih je bilo).
- Godišnji planovi nabavki:
  - » plan javnih nabavki;
  - » plan javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti i nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti na koje se Zakon ne primenjuje (T).
- Godišnji finansijski izveštaji
- Izveštaji interne revizije
- Izveštaji DRI (ukoliko postoje)

MO i VS:

- ministarsko uputstvo;
- Rešenje o finansiranju odbrane;
- zahtevi za preuzimanje obaveza po osnovu višegodišnjih ugovora na posebnom obrascu koje nosioci programa, programskih aktivnosti ili projekata dostavljaju Upravi za budžet najkasnije 10 dana po dobijanju rešenja o finansiranju;
- projektna dokumentacija za kapitalne projekte.

MUP:

- Plan izvršenja budžeta;
- projektna dokumentacija za svaki od projekata koji je finansiran iz IPA fondova i bilateralnih projekata.

Pitanje 10: Da li je planiranje troškova i upotrebe resursa konzistentno?	
Šta bi trebalo proveriti	• Da li su troškovi konzistentni? • Da li su budžetski izdaci u skladu sa srednjoročnim projekcijama? • Da li dolazi do značajnih promena izdataka na istim ekonomskim klasifikacijama iz godine u godinu? • Da li dolazi do značajnih izmena finansijskog plana nakon što se on predstavi na kolegijumu ministra? • Da li se projekti privode kraju u predviđenom roku? • Da li postoje slučajevi nabavki za koje nisu predviđena sredstva u budžetu u trenutku njegovog usvajanja (neplanirane donacije, rebalans budžeta i dr.)? • Da li postoje slučajevi u kojima nabavljena dobra nisu upotrebljena? Ako postoje, koliko su česti? • Da li postoji plan korišćenja i pribavljanja resursa u slučaju zadovoljenja urgentnih potreba?
Značaj	Česta promena prioriteta ili opredeljenja za način na koji će neka potreba biti zadovoljena može ukazivati na neadekvatno planiranje ili na zamenu planiranja *ad hoc* rešenjima donesenim pod političkim pritiscima. Posledica toga jeste postojanje izraženog rizika od pojave nesvrsishodnog trošenja: nabavljaju se neodgovarajući resursi ili se pak realizovanje projekata i aktivnosti institucije koči zbog fluktuacija u finansiranju. Dugoročno gledano, to bi značilo da nije moguće realizovati postavljene ciljeve. Pri tome, izražen je i rizik od pojave korupcije.
Primer	Izdaci za određeni projekat koji su predviđeni za određenu budžetsku godinu dvadeset su puta veći nego što su bili projektovani godinu dana ranije. Predviđeni resursi nisu se menjali. Nabavlja se oprema potrebna za sprovođenje određenih aktivnosti koje nisu predviđene srednjoročnim ili godišnjim planovima. Aktivnosti se ne sprovode, a oprema ostaje neupotrebljena.

Značaj	• Srednjoročni finansijski planovi • Predlozi godišnjih finansijskih planova • Zapisnici sa kolegijuma ministara, na kojima se utvrđuju predlozi godišnjih finansijskih planova. • Zakon o budžetu Republike Srbije • Rešenje o finansiranju (MO)/Plan izvršenja budžeta (MUP) • Godišnji planovi nabavki: » plan javnih nabavki; » plan javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti, i nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti na koje se Zakon ne primenjuje (T). • Kapitalni projekti: projektna dokumentacija • Godišnji finansijski izveštaji • Dokumenta ministarstava o sprovedenoj godišnjoj evaluaciji programa, programskih aktivnosti i projekata • Izveštaji interne revizije • Izveštaji DRI (ukoliko postoje).

Praktičan primer: Procena svrsishodnosti planiranja nabavke opreme za saobraćajnu policiju

Jedan od ciljeva MUP-a jeste i povećanje opšte bezbednosti i bezbednosti učesnika u saobraćaju. U svojoj Strategiji razvoja 2011–2016. MUP definiše da saobraćajna policija treba da bude opremljena savremenim uređajima i opremom, koji će doprineti usvajanju efikasnijih policijskih procedura prilikom

- nadziranja;
- interventnog regulisanja;
- neposredne kontrole i
- saobraćajno-policijskog obezbeđenja u posebnim uslovima i okolnostima.

Dakle, određena su četiri srednjoročna prioriteta za opremanje.

U budžetu MUP-a vidi se da opremanje saobraćajne policije potpada pod program *Bezbedno društvo*. Previđena su dva projekta radi povećanja bezbednosti u saobraćaju: *Video-nadzor u saobraćaju – Faza I* i *Jačanje materijalno-tehničkih kapaciteta neophodnih za rad saobraćajne policije*.

Na početku procenjivanja svrsishodnosti, preporučljivo je zahtevati kompletnu projektnu dokumentaciju za svaki od ova dva projekta. Projektna dokumentacija bi trebalo da sadrži opis trenutnog stanja, opis željenog stanja, vremenski plan i opis aktivnosti, kao i budžet projekta. Indikatore (pokazatelje) uspešnosti projekta koje je MUP sam sebi zadao takođe je moguće naći u Obrazloženju predloga potrebnih sredstava po korisnicima budžeta, koje se prilaže uz Nacrt zakona o budžetu Republike Srbije.

Procena svrsishodnosti srednjoročnog i godišnjeg planiranja u ovom slučaju uključivala bi sledeća pitanja:

1. Da li je MUP utvrdio sve resurse neophodne za opremanje saobraćajne policije?

Pogledajmo budžet predviđen za realizovanje navedenih projekata. Predviđeni resursi za uvođenje video-nadzora:

- zgrade i građevinski objekti
- mašine i oprema.

Predviđeni resursi za jačanje materijalno-tehničkih kapaciteta neophodnih za rad saobraćajne policije:

- mašine i oprema.

Neka od pitanja koja bi doprinela razjašnjenju predviđenog budžeta jesu: Šta se podrazumeva pod zgradama i građevinskim objektima (izgradnja, zakup, postavljanje određenih privremenih objekata)? Šta spada u mašine i opremu? Na koliko mesta je predviđeno postavljanje video-nadzora?

Ministarstvo unutrašnjih poslova u obrazloženju predloga potrebnih sredstava kao indikator (pokazatelj) uspešnosti projekta određuje nivo pokrivenosti saobraćajnica video-nadzorom. Kao ciljne vrednosti ovog indikatora za 2016, 2017. i 2018. godinu navodi samo „povećanje". Drugim rečima, MUP teži povećanju pokrivenosti saobraćajnica video-nadzorom, ali nije poznato ni kolika je trenutna pokrivenost ni koliko bi to povećanje tačno trebalo da iznosi.

2. Da li je MUP utvrdio koji od neophodnih resursa već postoje, a mogu biti iskorišćeni za realizovanje pomenuta dva projekta?

Na primer, da li postoje objekti na kojima je moguće postaviti kamere za video-nadzor? Ili, da li MUP ima ažuriranu evidenciju o stanju voznog parka saobraćajne policije, uključujući u to i stanje rezervnih delova i troškove održavanja vozila? Ako postoji, da li je ova evidencija uzeta u obzir prilikom planiranja?

Osim toga, trebalo bi proveriti da li je MUP već izdvajao sredstva za rad saobraćajne policije u okviru drugog programa – Bezbedan grad, koji je treba da podrži rad policijskih uprava. Da li područne policijske uprave, Uprave saobraćajne policije u sedištu MUP-a i ostale organizacione jedinice MUP-a (Biro za strateško planiranje, organizaciona jedinica nadležna za budžet i finansije, organizaciona jedinica nadležna za materijalne poslove, organizaciona jedinica nadležna za javne nabavke) koordinirano planiraju resurse za zadovoljenje potreba saobraćajne policije?

3. Da li je MUP procenio koliko *će* dugo biti moguće koristiti postojeće resurse?

Da li je pre planiranja projekta i određivanja koju je opremu potrebno nabaviti u obzir uzet rok trajanja postojeće opreme?

4. Da li je MUP jasno ustanovio koji resursi nedostaju?

Da li postoji dokument u kome se navode broj i opšte karakteristike, na primer, video-kamera, radara ili vozila, koji nedostaju za usvajanje efikasnijih procedura za sprovođenje aktivnosti navedenih u Strategiji razvoja (nadziranje, interventno regulisanje u saobraćaju, neposredna kontrola i obezbeđenje u posebnim uslovima)?

5. Da li je MUP prilikom srednjoročnog planiranja formulisao alternativne načine za uvođenje video-nadzora i jačanje materijalno-tehničkih kapaciteta neophodnih za rad saobraćajne policije?

Da li su razmatrane mogućnosti donacije i stvaranja privatno-javnog partnerstva (npr. za nabavljanje video-nadzora)? Da li je nabavka vozila razmatrana naspram nabavke usluge održavanja? Da li je MUP razmotrio na koji način mogu biti postavljene kamere za video-nadzor (npr. da li će to učiniti zaposleni MUP-a kotisteći svoju opremu, da li će to učiniti u saradnji sa nekim drugim ministarstvom ili javnim preduzećem, da li će nabaviti radove i uslugu)?

6. Da li je MUP sproveo evaluaciju dosadašnjeg učinka ova dva projekta?

Da li su nadležne organizacione jedinice sprovele evaluaciju nabavki za potrebe saobraćajne policije (odnos cene i kvaliteta, problemi prilikom izvršenja ugovora i dr.)? Da li je interna revizija MUP-a izvršila reviziju izdataka vezanih za opremanje saobraćajne policije? Da li su dosadašnje evaluacije uzete u obzir prilikom srednjoročnog i godišnjeg planiranja?

S obzirom na to da važenje trenutne Strategija razvoja ističe krajem 2016, bilo bi potrebno uraditi evaluaciju sprovođenja celokupne Strategije, odnosno Akcionog plana za sprovođenje ove Strategije. Nakon toga bi bilo moguće zaključiti da li su preduzete mere doprinele ostvarivanju pojedinih ciljeva MUP-a, poput povećanja bezbednosti saobraćaja. Ovi zaključci bi potom trebalo da utiču na dalje planiranje konkretnih projekata.

7. Da li je MUP prilikom planiranja ova dva projekta uzeo u obzir buduće događaje i troškove svakog od mogućih rešenja?

U skorijoj budućnosti bi moglo da dođe do izmena zakonodavstva (npr. u oblasti video-nadzora), izgradnje novih saobraćajnica ili pogoršanja ekonomske situacije, što bi moglo uticati na značajno smanjenje budžeta za realizovanje ovih projekata. Da li je

MUP prilikom planiranja razmotrio ove mogućnosti i šta bi trebalo učiniti u svakom od tih slučaja?

Da li je urađena analiza tzv. nevidljivih troškova sprovođenja projekata? Da li su razmotreni nevidljivi troškovi svake predviđene nabavke? Na primer, ako je reč o nabavci vozila, da li su prilikom planiranja uračunati i troškovi budućeg servisiranja, te nabavljanja rezervnih delova, goriva i maziva itd? Da li je prilikom istraživanja tržišta tokom finansijskog planiranja uzeta u obzir mogućnost servisiranja na područjima svih policijskih uprava gde je to neophodno (mreža servisa)? Ovo bi trebalo uzeti u obzir i kada se vozila dobijaju donacijom.

8. Ukoliko je MUP formulisao različita rešenja za uvođenje video-nadzora, odnosno za jačanje materijalno-tehničkih kapaciteta neophodnih za rad saobraćajne policije, da li je prilikom planiranja razmotrio prednosti i nedostatke svakog od ponuđenih rešenja?

Trebalo bi proveriti da li su formulisane alternative upoređene prema različitim kriterijumima (prethodno iskustvo – ukoliko postoji, mogućnost implementacije određenog rešenja ako nastupe određene promene u budućnosti, kao što su promene zakona, nevidljivi troškovi, posledice po životnu sredinu i dr.). Ako je zaista izvršena ovakva analiza, onda bi trebalo proveriti da li je ona dala jasnu preporuku određenog rešenja i da li je ta preporuka zaista uvažena prilikom izrade budžeta.

9. Da li je budžet svakog od ova dva projekta realan?

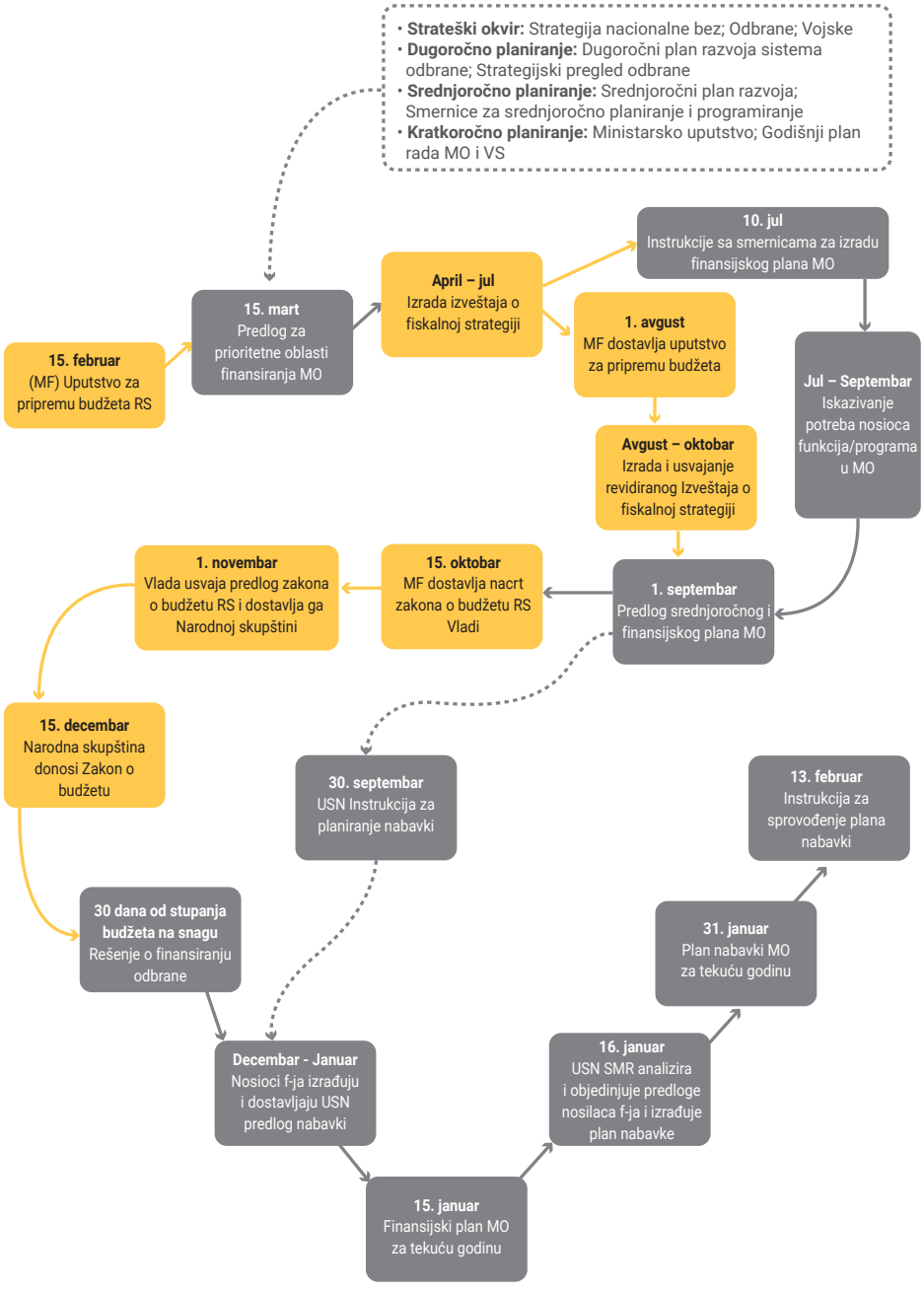
Da li predviđena dobra, usluge i radovi, koje bi trebalo nabaviti u toku godine ili u srednjoročnom periodu, zaista koštaju onoliko koliko je to predviđeno u budžetu? Koji je procenat finansijskih sredstava na ovim projektima ostao neutrošen u prethodnoj godini? Ukoliko je reč o većem procentu, koje je objašnjenje za to što sredstva nisu utrošena? Da li je u toku prethodne godine dolazilo do probijanja budžeta, na primer, zbog nabavki koje su znatno premašivale procenjenu vrednost?

10. Da li je planiranje troškova za potrebe opremanja saobraćajne policije konzistentno?

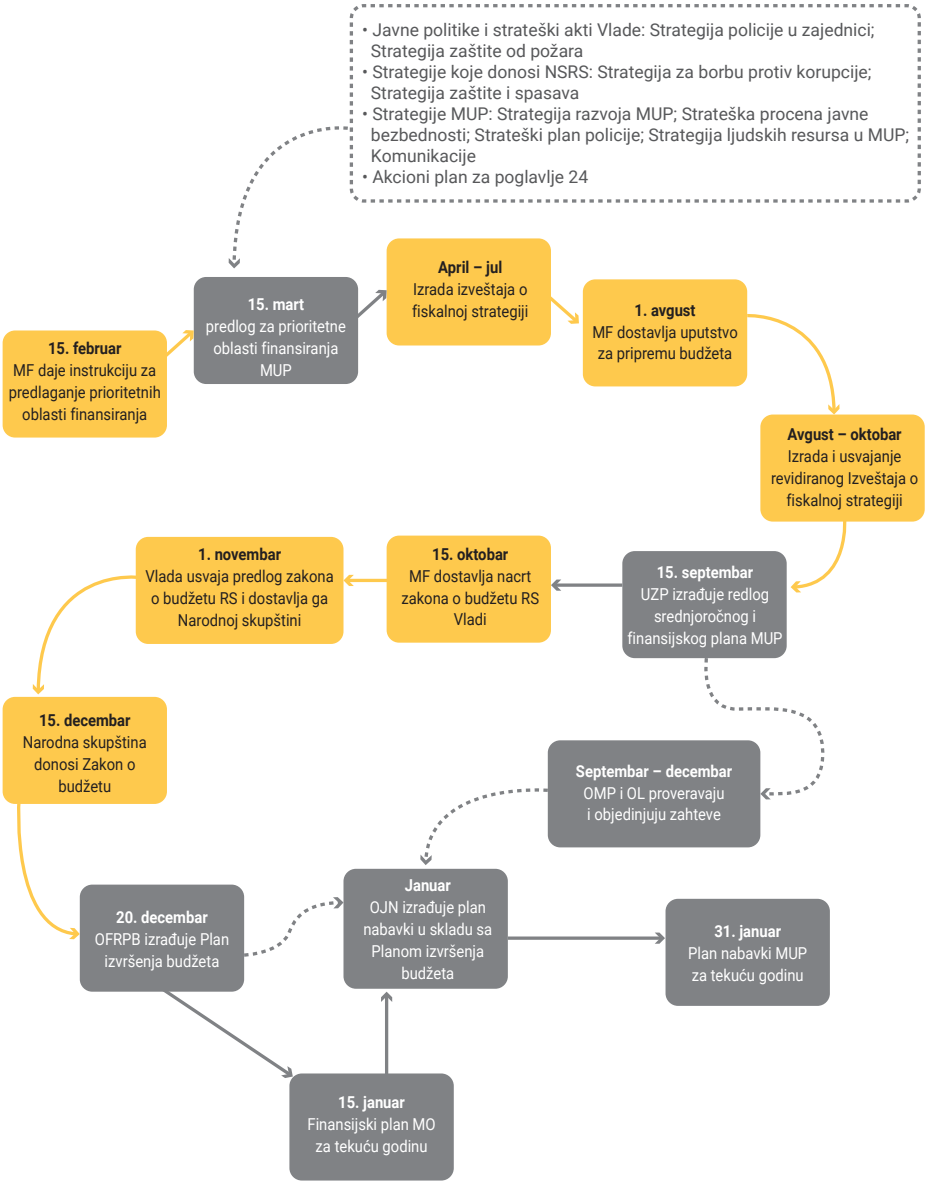
Da li se projekti sprovode po planu? Pošto je reč o višegodišnjim projektima, treba videti da li dolazi do značajnih varijacija u budžetiranim troškovima iz godine u godinu. Takođe, treba ustanoviti da li u toku godine dolazi do realokacija u budžetu, da li se nabavljena oprema koristi i da li se koristi za svrhu radi koje je nabavljena.

Godišnji ciklus planiranja utroška sredstava u Ministarstvu odbrane i Ministarstvu unutrašnjih poslova

Godišnji ciklus planiranja utroška sredstava u Ministarstvu odbrane



Godišnji ciklus planiranja utroška sredstava u Ministarstvu unutrašnjih poslova



MIKRONIVO: SVRSISHODNO SPROVOĐENJE POSTUPKA JAVNE NABAVKE

Kao što je već istaknuto, da bi uspešno bila utvrđena, svrsishodnost utroška sredstava kroz sistem nabavki, ona mora biti sprovedena na sva tri nivoa analize svrsishodnosti – makro, mezo i mikro nivou. Ovaj odeljak priručnika nudi okvir za utvrđivanje svrsishodnosti nabavki na mikronivou analize. Mikronivoom nazvali smo deo ciklusa upravljanja finansijskim i materijalnim sredstvima, koji obuhvata proces počev od donošenja plana nabavki, preko pokretanja i sprovođenja postupaka, pa sve do izvršenja i sprovođenja ugovora o javnoj nabavci.

Utvrđivanje svrsishodnosti javne nabavke *predstavlja postupni proces istraživanja, kojim se utvrđuje mera opravdanosti sprovedene nabavke!*

Svrsishodna javna nabavka *jeste ona kojom su, uz blagovremeno i racionalno planiranje i sprovođenje postupka, pribavljena dobra, usluge ili radovi odgovarajućeg kvaliteta, po najpovoljnijoj ceni, kao i kojom se ostvaruju ciljevi naručioca u skladu sa utvrđenim državnim politikama i prioritetima!*

Utvrđivanje svrsishodnosti nije binarna operacija, kojom nabavku označavamo kao apsolutno svrsishodnu ili apsolutno nesvrsishodnu, već ono služi za procenjivanje toga gde se nabavka nalazi na skali svrsishodnosti između ove dve apsolutne vrednosti. Svakako da je nabavka nečeg apsolutno nepotrebnog za naručioca najekstremniji oblik nesvrsishodne nabavke, ali u praksi su mnogo češći slučajevi narušavanja efikasnosti i ekonomičnosti postupka, čiji je rezultat nepotpuno ostvarenje potrebe i nepotrebno iscrpljivanje javnih resursa (vreme, novac, radni kapaciteti zaposlenih itd.). Utvrđivanjem toga gde se određena nabavka nalazi na skali svrsishodnosti zapravo otkrivamo na koje sve načine se u budućnosti mogu unaprediti postupci nabavki kako bi se sa što manje novca i vremena postizali što bolji rezultati. Svako pozitivno pomeranje na skali svrsishodnosti može značiti uspešnije postizanje ciljeva naručioca, ali i ostvarivanje velikih ušteda na godišnjem nivou, čime bi se osiguralo više sredstava za druge potrebe naručioca.

Odnos svrsishodnosti i zakonitosti

Preduslov za utvrđivanje svrsishodnosti javne nabavke jeste postojanje zakonitosti postupka javne nabavke u svim njenim fazama. Ukoliko je sprovedena mimo zakona, zaobilazeći ili kršeći pravila koja regulišu ovu oblast, nabavka bi po pravilu odmah trebalo da bude ocenjena kao nesvrsishodna. Praktično gledano, nezakonite nabavke ocenjujemo kao nesvrsishodne zato što one najčešće bivaju osporene u nekoj od svojih faza: ili se postupak obustavlja na štetu naručioca ili se pokreće postupak pred Komisijom za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavki, odnosno pred Upravnim sudom, što dovodi do poništavanja postupka, takođe uvek na štetu naručioca. Principijelno gledano, narušavanje principa vladavine prava trebalo bi da bude dovoljno da diskredituje svrsishodnost svake nabavke. Tolerisanje nezakonitih nabavki suštinski predstavlja ugrožavanje pravnog poretka, jer se time šalje signal da je kršenje zakona dozvoljeno u zavisnosti od konteksta. Nažalost, u Srbiji i takvih slučajeva povremeno ima. Ipak, kako zakoni nisu, i ne mogu nikad biti, apsolutna i idealna tvorevina, treba imati na umu da se u praksi (retko) pojavljuju i slučajevi u kojima je protivzakonita nabavka uspešno sprovedena, a da nije oštetila legitimne strane u postupku. Povrh svega, ona je čak poslužila i za ostvarenje nekog višeg javnog interesa (na primer, postignute su velike uštede). Iako nijedan pozitivan ishod nezakonite nabavke ne bi smeo da služi kao njeno opravdanje, ovakvi slučajevi mogu poslužiti za to da ukažu na potrebu da se zakonska rešenja izmene kako bi praksa bila usklađena sa javnim interesima. Zato je posebno poželjno da se pri oceni svrsishodnosti svaki postupak sagleda iz svih uglova i da se sakupi što više informacija kako bi ta ocena i sama bila svrsishodna.

Procenjivanje svrsishodnosti postupka javne nabavke: pregled ključnih pitanja

Prvi korak u proceni svrsishodnosti nabavki trebalo bi da bude prikupljanje sve relevantne dokumentacije koja se odnosi na posmatrani postupak nabavke i utvrđivanje zakonitosti postupka. Nakon utvrđivanja zakonitosti, može se pristupiti ispitivanju svrsishodnosti nabavke.

Okvirni spisak dokumenata relevantnih za pojedine postupke nabavki navedeni su u prilogu priručnika!

Budući da je predmet analize JAVNA nabavka, svaki dokument bi trebalo da bude javno dostupan, u skladu sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od

javnog značaja.[13] Mnoga dokumenta vezana za pojedinačne postupke nabavki mogu se pronaći na internet prezentacijama naručilaca, kao i na Portalu javnih nabavki Uprave za javne nabavke. Dokumenta koja, prema aktuelnom Zakonu o javnim nabavkama[14], nisu u obavezi da budu javno objavljena mogu se pribaviti upućivanjem naručiocu zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Ipak, praksa neopravdanog označavanja dokumenata određenim stepenom tajnosti i dalje nije iščezla u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Ministarstvu odbrane, što predstavlja dodatni izazov u ispitivanju svrsishodnosti nabavki ovih naručilaca.

INTERNI AKT – NAJVAŽNIJI NORMATIVNI DOKUMENT NARUČIOCA

Za ispitivanje postupaka nabavki koji sprovodi naručilac posebno je važan normativni dokument kojim on uređuje ovaj postupak – interni akt. Obaveza usvajanja ovog dokumenta predviđena je aktuelnim Zakonom o javnim nabavkama, koji propisuje obavezu naručioca da donese akt kojim će bliže urediti postupak javne nabavke, a naročito način planiranja nabavki (kriterijume, pravila i način određivanja predmeta javne nabavke i procenjene vrednosti, način ispitivanja i istraživanja tržišta). Ovim aktom uređuje se i odgovornost za planiranje, postavljanje ciljeva i sprovođenje postupka javne nabavke, kao i načini izvršavanja obaveza iz postupaka, obezbeđivanja konkurencije, sprovođenja i kontrole javnih nabavki, praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci.[15] Ministarstvo odbrane je u oktobru 2015. godine donelo ovaj akt pod nazivom „Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije"[16], dok je Ministarstvo unutrašnjih poslova u novembru iste godine donelo svoj interni akt pod nazivom „Uputstvo za sprovođenje postupaka javnih nabavki Ministarstva unutrašnjih poslova"[17]. Oba ova dokumenta mogu pomoći prilikom utvrđivanja svrsishodnosti pojedinih nabavki koje sprovode ovi naručioci.

U ovom delu priručnika dato je **16 osnovnih pitanja** koja se odnose na osnovne kategorije svrsishodnosti u svakoj nabavci. Pitanja su složena prema principima svrsishodnosti iz kojih proističu – principi efektivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti. Svako pitanje se dalje operacionalizuje **nekolicinom potpitanja** čiji odgovori zapravo daju odgovor na osnovno pitanje. Za svako pitanje naveden je i **značaj** koji ono ima u postupku nabavke, kao i potencijalne štete koje mogu oštetiti naručioca, ponuđače ili drugi javni interes. Uz svako pitanje priloženi su i adekvatni **primeri nesvrsishodnosti,** kojima se čitaocu

13 „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja." *Službeni glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010

14 „Zakon o javnim nabavkama." *Službeni glasnik RS*, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015.

15 Isto, čl. 22 st. 1.

16 Pravilnik MO je dostupan na: <http://www.nabavke.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id2=18169>.

17 Uputstvo MUP je dostupno na: <http://www.mup.gov.rs/cms_cir/oglasi.nsf/Uputsvo%20za%20spovodjenje%20javnih%20nabavki%20MUP-a.pdf>.

nastoji približiti problem vezan za ovo pitanje. Na kraju, navedena su i **relevantna dokumenta,** koja su neophodna za utvrđivanje odgovora na potpitanja.

***Efektivno** sprovedena nabavka je ona kojom su postignuti **postavljeni ciljevi nabavke**, kao i ona koja ima pozitivan odnos između predviđenih i ostvarenih efekata nabavke.*

	Pitanje 1: Da li je predmet nabavke uopšte neophodan naručiocu?
Potpitanja	• Da li je nabavka predviđena planom nabavke? • Da li sprovođenje nabavke odgovara aktivnostima koje su zacrtane u godišnjim planovima rada naručilaca ili u drugim strateško-doktrinarnim dokumentima?[a] a Pogledati poglavlja „Makronivo", „Mezonivo" i „Prilog: Spisak dokumenata značajnih za procenu svrsishodnosti".
Značaj	Prvi i osnovni korak u utvrđivanju svrsishodnosti nabavke jeste prepoznavanje da li je predmet nabavke uopšte potreban naručiocu radi postizanja planiranih ciljeva. Da bi se to utvrdilo, potrebno je proveriti da li je nabavka u skladu sa svim planskim i akcionim dokumentima naručioca. Treba utvrditi da li je nabavka predviđena planom nabavke, ali i da li se realizovanjem nabavke ispunjavaju ciljevi propisanim, godišnjim, srednjoročnim i strateško-doktrinarnim dokumentima naručioca, odnosno da li se bar doprinosi njihovom ispunjavanju. Ukoliko predmet nabavke postoji u planu nabavke, a njegova svrha se ne može povezati sa ciljevima koji proističu iz planskih i strateških dokumenata naručilaca, može se postaviti pitanje svrsishodnosti te nabavke.
Primer	• Ministarstvo odbrane sprovodi radove velike vrednosti na sanaciji turističkih objekata koji su u njenom vlasništvu iako je odlučeno da će oni iste godine biti privatizovani. Postavlja se pitanje opravdanosti ovako velikih ulaganja. • Ministarstvo unutrašnjih poslova šalje na obuku osoblje za rad na softveru koji će, prema Akcionom planu razvoja, biti zamenjen krajem godine savremenijim softverom.
Dokumenta	• Plan nabavki naručioca za posmatranu godinu • Godišnji plan rada naručioca • Srednjoročna strateška dokumenta naručioca • Dugoročna strateška dokumenta naručioca

Pitanje 2: Da li već postoji zaliha planiranog predmeta nabavke?	
Potpitanja	• Da li je potreba da bude nabavljen predviđeni predmet u planu nabavke naručioca iskazana nakon što je provereno postojeće stanje zaliha tog predmeta nabavke? • Da li je utvrđivanje stanja zaliha pri utvrđivanju potreba navedeno u internom aktu naručioca? • Da li postoji pisani trag o tome da je pri planiranju proveravano stanje zaliha određenog predmeta nabavke? • Da li postoji upotrebljiv sistem za praćenje stanja zaliha naručioca? » Da li se taj sistem redovno ažurira? » Da li sistem obuhvata sve organizacione jedinice naručioca?
Značaj	Naručivanje dobra čije zalihe već postoje skoro je uvek štetno, nekada i veoma štetno. Tako se pravi dodatni nepotrebni trošak koji, prema primerima iz prakse, može biti i izuzetno veliki. Novac koji se troši na nabavku dobara čije zalihe već postoje u toj godini može biti potrošen na druge potrebe, koje nisu pronašle svoje mesto u planu nabavki.
Primer	• Pre par godina sprečena je nabavka izuzetno skupih ležajeva za remont postrojenja elektroprivrednog preduzeća, jer se u poslednjem času utvrdilo da postoje zalihe ovih ležaja. • Ministarstvo odbrane je 2014. raspisalo tender za nabavku akumulatora neophodnih za remont aviona MIG 21 i MIG 29. Nabavka je propala, a Srbija je započela pregovore sa Ruskom Federacijom oko nabavke akumulatora. Nakon posete ruskog predsednika Rusija je Srbiji poklonila i isporučila dva akumulatora. Naknadnim proverama u toku 2015. godine utvrđeno je da u magacinu postoji čak 18 ovakvih akumulatora.
Dokumenta	• Plan nabavki naručioca za posmatranu godinu • Dokumenta/interni servis naručioca na osnovu kojih je utvrđeno stanje zaliha.

Pitanje 3: Da li će se nabavkom dobiti tačno ono što je potrebno?	
Potpitanja	• Da li je predmet nabavke dovoljno precizno određen tako da ne može doći do nabavke sličnog, ali nepotrebnog ili štetnog dobra? • Da li postoji pisani trag o tome da je definisan neophodni kvalitet predmeta nabavke? • Da li postoji pisano obrazloženje tražene količine predmeta nabavke? • Da li je predmet nabavke jasno određen tako da se razlikuje od drugih varijanti istog predmeta nabavke?
Značaj	Ukoliko naručilac nije dovoljno precizno odredio potrebni predmet nabavke, postoji opasnost da ponuđač ponudi dobro ili uslugu koji zapravo ne služe potrebi naručioca, a da ih naručilac, bilo iz zablude bilo iz koruptivne namere, prihvati i time načini sebi višestruku štetu. Sproveden je postupak nabavke, utrošeno je vreme, ugovor je pravno validan, novac je potrošen, dobro ili usluga isporučeni, ali ne mogu da posluže naručiocu da ostvari svoje potrebe.
Primer	Usled neprecizne tehničke specifikacije zdravstvena ustanova u Srbiji je sprovela postupak za nabavku medicinskih sredstava, za koje je naknadno ustanovila da ne može da ih iskoristi jer dobijena varijanta sredstava nije odgovarala postojećim potrebama. Postupak je u kasnoj fazi obustavljen, pri čemu su potrošeni vreme i određena finansijska sredstva, i oštećeni zdravstveni radnici i pacijenti u Srbiji.
Dokumenta	• Plan nabavki naručioca za posmatranu godinu • Odluka o pokretanju predmetnog postupka • Konkursna dokumentacija predmetnog postupka • Dokumenta na osnovu kojih je izrađena konkursna dokumentacija za predmetni postupak • Zapisnici sa sastanaka komisije za predmetnu javnu nabavku

Pitanje 4: Da li ova nabavka eksterno (pozitivno ili negativno) utiče na druge javne interese?	
Potpitanja	• Da li postoji pisani trag koji govori o tome da su razmatrani pozitivni i negativni uticaji predmeta nabavke na životnu sredinu ili na zdravlje ljudi? • Da li je planiranje nabavke razmatrano i sa aspekta specifičnih potreba muškaraca i žena, koji će eventualno koristiti predmet nabavke? • Da li je razmatrana mogućnost da se postavljanjem uslova nabavke dâ određena prednost dobavljačima koji su posvećeni određenim socijalnim ciljevima? • Da li je razmatrana mogućnost da se postavljanjem uslova nabavke dâ određena prednost dobavljačima koji su u programu socijalnog preduzetništva? • Da li su razmotreni potencijalni bezbednosni rizici koje bi izazvalo sprovođenje predmetne nabavke ili sam predmet nabavke?
Značaj	Ukoliko se nabavka planira isključivo sa aspekta zadovoljenja potreba naručioca, to može nepredviđeno oštetiti javne interese, koji nisu neposredno vezani za delatnost naručioca, poput životne sredine, zdravlja stanovnika i zaposlenih, bezbednosti i slično. Takođe, u zavisnosti od mogućnosti i politike naručilaca, nabavke se mogu formulisati tako da se postavljanjem uslova dâ određena prednost ponuđačima koji u svom poslovanju nastoje da ostvare i podrže proklamovane socijalne ciljeve, zvanično podržane aktuelnom politikom države, kao što su inkluzija, kulturne potrebe, zdravstvena zaštita, očuvanje životne sredine, borba protiv diskriminacije...
Primer	• Ne uzevši prilikom planiranja nabavke u obzir rodnu statistiku, MUP RS nabavio je za uniformisane policajce samo čarape većih brojeva, oštetivši time oko 10% svojih snaga koje čine žene. • Prilikom adaptacija prostorija u jednoj vojnoj pošti sprečena je nabavka određene vrste boja i lakova, jer više nego što je uobičajeno štete zdravlju.
Dokumenta	• Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije • Uputstvo za sprovođenje postupka javnih nabavki u Ministarstvu unutrašnjih poslova • Konkursna dokumentacija predmetnog postupka

Pitanje 5: Da li je dinamika nabavki dobro isplanirana?	
Potpitanja	• Da li je plan nabavki za aktuelnu godinu donet u roku, u skladu sa zakonom i unutrašnjim propisima naručioca? • Da li su vršene naknadne izmene i dopune Plana nabavki i, ako jesu, u kojoj meri? • Da li je nabavka pokrenuta u skladu sa isplaniranom dinamikom nabavki? • Da li su spoljne instance postupka uradile svoj posao na vreme (npr. Vlada je odobrila plan javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti ili UJN je imenovao građanskog nadzornika)?
Značaj	Nakon što je plan nabavki naručioca usvojen, nadležna organizaciona jedinica naručioca izrađuje dinamiku pokretanja postupaka nabavki. Prilikom izrade dinamike, nadležna organizaciona jedinica uzima u obzir prethodno definisane okvirne datume zaključenja i izvršenja ugovora, tip postupka, kompleksnost konkursne dokumentacije i ostale zakonom propisane rokove, posebno obraćajući pažnju na važnost nabavke za naručioca. Dinamika pokretanja postupaka nabavki objavljuje se u instrukciji za izvršenje nabavki (ili ekvivalentnom dokumentu naručioca), koju izrađuje nadležna organizaciona jedinica. Ona bi trebalo da sadrži i obrazloženje prioritizacije postupaka na osnovu kriterijuma koje je propisao naručilac. Loše isplanirana dinamika nabavki ili naknadne izmene plana nabavki mogu dovesti do toga da se pribavljanje određenog predmeta nabavke odloži, pa čak i da se ne realizuje. Zbog toga postoji rizik da će naručilac pretrpeti velike štete. Ovo je posebno slučaj kada je reč o dobrima i uslugama bez kojih se u pitanje dovodi neprekidnost snabdevanja i održavanje projektovanog nivoa operativnih i funkcionalnih sposobnosti naručioca. U slučaju MUP-a i MO štete mogu biti izuzetno velike, posebno kada u vidu imamo to da je delatnost ovih institucija, pre svega, usmerena ka očuvanju bezbednosti Republike Srbije i njenih građana.

Primer	• Usled loše isplanirane dinamike pokretanja nabavke, postupak nabavke električne energije pokrenut je neposredno pre isteka prethodnog ugovora. Kako postupak nije sproveden za vreme trajanja prethodno važećeg ugovora, naručilac je bio primoran da određeno vreme dotadašnjem snabdevaču plaća mnogo višu (interventnu) cenu električne energije, čime je značajno oštetio sopstveni, a time i republički budžet. • Usled tehničkih grešaka i čestih izmena plana nabavki, nabavka medicinskih sredstava i materijala neophodnih za sprovođenje histopatoloških analiza na VMA nije realizovana u planiranoj godini. Usled toga VMA nije u stanju da pruža deo svojih usluga sve dok ne bude usvojen plan nabavki za sledeću godinu i nabavka ne bude sprovedena.
Dokumenta	• Instrukcija za izvršenje javnih nabavki nadležne OJ sa obrazloženjem • Plan nabavki naručioca za posmatranu godinu • Odluka o pokretanju postupka predmetne nabavke

Pitanje 6: Da li su rokovi nabavke racionalno određeni, tako da ne štete naručiocu i konkurentnosti tokom postupka?	
Potpitanja	• Kako je naručilac odredio sledeće rokove: » rok za podnošenje ponuda (čl. 94 ZJN); » rok važenja ponude (čl. 90 ZJN); » rok za odluku o dodeli ugovora (čl. 108 ZJN); » rok za podnošenje originalnih dokumenata na uvid (čl. 79 ZJN); » rokove važenja sredstava finansijskog obezbeđenja (čl. 61 ZJN); » Rok isporuke ili izvršenja usluga ili radova (čl. 85 ZJN). • Da li je naručilac odredio rok za podnošenje ponuda u skladu sa vremenom koje je potrebno za pripremu prihvatljive ponude? • Da li je naručilac razumno određivao ostale rokove u toku sprovođenja postupka predmetne nabavke?
Značaj	Zakon naručiocima dozvoljava da u određenim slučajevima sami određuju rokove koji se odnose na postupak, doduše u zakonom određenim okvirima. Određivanjem rokova tokom postupka nabavke naručilac može uticati na broj ponuđača koji će se prijaviti za učestvovanje u postupku. Zbog čestih kašnjenja i pomeranja ostalih rokova, što se odražava i na ciklus nabavke, naručioci su u iskušenju da određuju najkraće rokove koji su omogućeni zakonom. Propuštajući da racionalno odredi rok, naručilac može oštetiti ponuđača i dovesti i do toga da on podnese zahteva za zaštitu prava, što može odložiti dalje sprovođenje postupka. Naručilac ima pravo i da propiše dostavljanje bankarskih garancija i za ozbiljnost ponude i za dobro izvršenje posla, ali tako da se rokovi važenja ovih sredstava finansijskog obezbeđenja preklapaju. Ovo može dovesti do toga da neki od ponuđača povećaju cene ili da odustanu od učestvovanja u postupku, jer ne mogu da priušte da im tolika količina sredstava bude odjednom rezervisana. Radi sopstvene koristi, naručilac bi trebalo da pronađe pravu meru između potrebe da hitno pribavi predmet nabavke i interesa da u postupku učestvuje što veći broj ponuđača.

Primer	• Naručilac sprovodi nekoliko konkurentnih nabavki lekova i medicinskih sredstava, postavljajući najkraći zakonski rok za podnošenje ponuda. Nekolicina manjih farmaceutskih firmi prinuđeno je da bira na koje će se konkurse prijaviti, jer njihove službe ne mogu u tako kratkom roku da izrade dokumentaciju za sve postupke. • Ponuđač iz inostranstva nije u mogućnosti da na vreme dostavi na uvid neophodna dokumenta pošto je naručilac odredio previše kratak rok, uprkos molbi koju je ponuđač uputio.
Dokumenta	• Plan nabavki za posmatranu godinu • Poziv za podnošenje ponuda predmetnog postupka • Konkursna dokumentacija predmetnog postupka • Izmene konkursne dokumentacije • Zapisnici sa otvaranja ponuda i stručne ocene ponuda

Pitanje 7: Da li su elementi kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude jasni i objektivno proverljivi?	
Potpitanja	• Da li u konkursnoj dokumentaciji postoji obrazloženje svakog elementa kriterijuma najpovoljnije ponude? • Da li su obrazloženja jasna i da li se zasnivaju na objektivno proverljivim informacijama, koje postoje u ponudi? • Da li je ponderacija u skladu sa relativnim značajem svakog elementa kriterijuma?
Značaj	Ukoliko se ponude za predmetni postupak ocenjuju na osnovu kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, neophodno je obratiti posebnu pažnju na to kako su formulisani elementi kriterijuma kojima se određuje ekonomski najpovoljnija ponuda (rok isporuke, garantni rok, ekološke prednosti, troškovi životnog ciklusa…). Korišćenjem ovog kriterijuma za ocenjivanje ponuda formira se spisak ponuđača koji zadovoljavaju osnovne i dodatne uslove, pri čemu variraju prednosti i mane njihovih ponuda. Svakom elementu kriterijuma naručilac daje određeni relativni značaj – tj. kvantitativno ih izražava ponderima, čime se omogućava formiranje rang-liste ponuda. Ovaj način izbora ponude ima velike prednosti, ali samo ukoliko su elementi kriterijuma objektivno određeni. I pored toga, u praksi je ovo često problematično. Pre svega jer naručilac određuje relativni značaj svakog elementa kriterijuma, što ostavlja puno prostora za subjektivne procene, a time i za greške i zloupotrebe. Na taj način se, sa ili bez namere, elementi kriterijuma mogu iskoristiti za favorizovanje ili diskriminisanje određenih ponuđača. Da bi se procenilo da li je naručilac objektivno odredio relativni značaj svakog elementa kriterijuma, potrebno je proučiti obrazloženje svakog elementa kriterijuma (ukoliko su uopšte dati) u konkursnoj dokumentaciji predmetnog postupka i utvrditi da li je on objektivno proverljiv.
Primer	Naručilac je kao jedan od elemenata kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude odredio „posebne pogodnosti” predmeta nabavke. Za ovaj element naručilac nije naveo objektivni kriterijum pomoću kog se posebne pogodnosti mogu kvantifikovati u ponudama. Oslanjajući se na ovaj kriterijum, komisija je odabrala skuplju ponudu, koja je imala veći broj „posebnih pratećih pogodnosti”. Međutim, ove pogodnosti nisu korišćene u toku realizovanja predmeta nabavke.

Dokumenta	• Zapisnik sa sastanaka komisije na kojima je izrađivana konkursna dokumentacija • Konkursna dokumentacija predmetne nabavke • Dodatna objašnjenja i odgovori na pitanja zainteresovanih lica • Zapisnik sa stručne ocene ponuda • Izveštaj sa stručne ocene ponuda

Pitanje 8: Da li su izmene tokom trajanja ugovora opravdane?	
Potpitanja	• Da li je naručilac nakon zaključenja ugovora o javnoj nabavci menjao obim predmeta nabavke ili dozvolio promenu cene i drugih bitnih elemenata ugovora? • Ako jeste, da li su razlozi navedeni kao objektivni zaista i opravdani? • Da li je naručilac zaključio sa izabranim ponuđačem anekse ugovora?
Značaj	Na osnovu Zakona o javnim nabavkama, naručilac može nakon zaključenja ugovora o javnoj nabavci, pod propisanim uslovima, da poveća obim predmeta nabavke ili da izmeni cenu i druge bitne elemente ugovora. Zakon nalaže da se ove izmene mogu uneti samo ukoliko postoji objektivna potreba za njima i ako su predviđene konkursnom dokumentacijom. Naručilac takođe može, u određenim slučajevima zaključiti i anekse ugovora o javnoj nabavci. Neopravdane izmene cene, rokova, uslova i načina plaćanja, prirode i količine predmeta nabavke, nakon sklapanja ugovora o javnoj nabavci mogu ukazivati na koruptivne motive naručioca i ponuđača koji je dobio ugovor. Da bi se ocenila opravdanost izmene ugovora treba pogledati da li je slučaj predviđen konkursnom dokumentacijom, kao i da li postoji obrazloženje izmena u odluci o izmeni ugovora. Ukoliko postoji aneks ugovora, treba proveriti da li se njime menjaju bitni elementi ugovora.
Primer	Prilikom sprovođenja postupka javne nabavke naručilac je tražio da se izvršenje ugovora mora sprovesti u nerealno kratkom roku. Ponuđač koji je bio u dosluhu sa dominantnim članom komisije naručioca za predmetnu nabavku, je jedini naveo da će ispuniti taj uslov. Nakon dodele ugovora o javnoj nabavci, naručilac je doneo odluku o izmeni ugovora u kojoj je izmenio rok za izvršenje, vrativši ga u realne okvire. Odluka je sadržala i obrazloženje izmene koje naknadno niko nije doveo u pitanje.
Dokumenta	• Konkursna dokumentacija predmetne nabavke • Ugovor o javnoj nabavci • Odluka o izmeni ugovora o javnoj nabavci • Aneks ugovora o javnoj nabavci

Pitanje 9: Da li je procenjena vrednost određena racionalno i u skladu sa analizom tržišta?	
Potpitanja	• Da li postoji zapisnik o istraživanju tržišta koji se odnosi na predmetnu nabavku? • Da li je istraživanje tržišta sprovedeno u skladu sa internim aktom institucije? • Da li su dobijene ponude u okvirima procenjene vrednosti nabavke?
Značaj	Precizno određivanje procenjene vrednosti nabavke izuzetno je značajno, kako za sveobuhvatno godišnje planiranje nabavki, tako i za svaki pojedinačni postupak nabavke. Utvrđivanje procenjene vrednosti vrši se istraživanjem tržišta, i to ispitivanjem prethodnih ličnih iskustava i iskustava drugim naručilaca sa predmetom nabavke, putem interneta ili na drugi način, uz puno poštovanje jednakosti ponuđača. Procenjena vrednost nabavke određuje cenu u odnosu na koju će sve ponude sa višim cenama biti odbačene. Prenisko utvrđena procenjena vrednost određene nabavke može dovesti do odbacivanja svih ponuda kao neprihvatljivih iako su ponude u skladu sa tržišnim cenama predmetnog dobra. Previsoko utvrđena procenjena vrednost dovodi do „zarobljavanja sredstava“ naručioca koja se ne mogu koristiti do sledeće realokacije budžeta. Zakon dopušta da se od procenjene vrednosti odstupi do 10% bez izmene plana nabavki, pre pokretanja postupka, ali samo ako su sredstva predviđena finansijskim planom naručioca. Procenjenu vrednost utvrđuje krajnji korisnik koji iskazuje potrebu da nabavi određeno dobro ili uslugu, s tim što organizaciona jedinica nadležna za poslove nabavki ima pravo da izvrši proveru i koriguje tu procenu. Krajnji korisnici vode zapisnike o istraživanju tržišta. Uvidom u njihov sadržaj može se proveriti da li je istraživanje tržišta sprovedeno u skladu sa unutrašnjim propisima naručioca.

Primer	Naručilac nabavlja godišnju količinu lekova za svoju medicinsku ustanovu po partijama. Do procenjene vrednosti leka koji čini jednu partiju naručilac je došao tako što je prepisao cenu koja je postignuta prethodne godine. U dostavljenim ponudama data je samo veća cena ovog leka. Pošto su sve ponuđene cene bile veće od procenjene, naručilac je bio prinuđen da odbaci sve ponude kao neprihvatljive i da naknadno raspiše novu nabavku za ovaj lek. Usled toga je medicinska ustanova bila prinuđena da nekoliko meseci radi bez ovog leka dok su službenici u odeljenju za nabavke morali da rade prekovremeno.
Dokumenta	• Zapisnik istraživanja tržišta koji se odnosi na predmetnu nabavku • Plan nabavki sa procenjenim vrednostima • Konkursna dokumentacija predmetne nabavke • Dodatna objašnjenja i pitanja zainteresovanih lica • Zapisnik sa stručne ocene ponuda

Ekonomično** sprovedena nabavka je ona u kojoj su **po najpovoljnijoj ceni** pribavljena dobra, usluge ili radovi **odgovarajućeg kvaliteta.

Pitanje 10: Da li je nabavljena odgovarajuća količina određenog predmeta nabavke?	
Potpitanja	• Da li je iskazana količina predmeta nabavke u skladu sa potrebama koje su iskazane u planu nabavki? • Da li su kriterijumi na osnovu kojih je utvrđena potrebna količina predmeta nabavke objektivno proverljivi? • Da li je utvrđena količina u skladu sa periodom trajanja ugovora? • Da li je pre određivanja količine predmeta nabavke provereno stanje zaliha naručioca? • Da li nabavka predviđa kontrolu dobavljene količine predmeta nabavke?
Značaj	Ukoliko količina predmeta nabavke nije utvrđena u skladu sa stvarnim potrebama naručioca, nastaje šteta. Najveća šteta nastaje ukoliko se greškom ili lošom procenom nabavlja količina koja je manja od potrebne. U tom slučaju naručilac neće moći da obavlja funkciju koja zavisi od nabavljanih resursa u toku predviđenog vremenskog perioda. Nabavka količine koja je veća od potrebne (takođe nastala greškom ili lošom procenom) ne mora biti previše štetna ukoliko se predmet nabavke može iskoristiti za popunjavanje zaliha. Ipak, ukoliko je priroda predmeta nabavke takva da se mora odmah realizovati, poput raznih usluga ili radova, ili ukoliko su u pitanju dobra sa kraćim rokom trajanja, onda štete po naručioca mogu biti velike. Budući da se u planu nabavke ne iskazuju količine, već samo procenjena vrednost nabavke, koja indirektno govori o planiranim količinama, neophodno je proveriti na osnovu kojih je kriterijuma komisija utvrdila tražene količine. Da li su konsultovane sve organizacione jedinice naručioca kojima je potreban taj predmet nabavke, da li je provereno stanje zaliha, da li je uzet u obzir vremenski rok na koji se sklapa ugovor, kao i da li je uspostavljen sistem kontrole koji će proveriti da li je tražena količina isporučena. Posebno je važno ispitati metod utvrđivanja potreba naručilaca ukoliko je u pitanju centralizovana nabavka. Ukoliko tražena količina nije obrazložena u tehničkoj specifikaciji, neophodno je utvrditi da li o tome postoji trag u zapisnicima sastanaka komisije za predmetnu nabavku.

Primer	• Zato što naručilac nije prilikom planiranja uzeo u obzir i ovogodišnje proširenje kapaciteta medicinske ustanove, nabavljena je količina lekova i medicinskih sredstava koja je manja od realno potrebne. • Zbog propusta u kontroli količine materijala neophodne za građevinske radove objekat nije kvalitetno izgrađen, što je nakon samo par godina dovelo do izdvajanja novih sredstava za sanaciju objekta. • Nabavka usluge specijalizovane stručne obuke za manji broj lica od onog koji je angažovan na poslovima za koji se sprovodi obuka.
Dokumenta	• Plan nabavki za posmatranu godinu • Konkursna dokumentacija predmetne nabavke • Zapisnici sa sastanka komisije za javnu nabavku • Izveštaji kontrole prijema predmeta nabavke

Pitanje 11: Da li je adekvatno definisan minimum kvaliteta predmeta nabavke?	
Potpitanja	• Da li je u tehničkoj specifikaciji za predmet nabavke određen minimum kvaliteta njenih karakteristika? • Da li naručilac ima propisane standarde kvaliteta za predmet nabavke? Da li su oni primenjeni prilikom ove nabavke? • Da li je izvršena analiza tržišta vezana za predmet nabavke i da li su, pri tome, ispitana iskustva o upotrebi predmeta nabavke? • Da li je naručilac imao i ranije iskustva sa istim ili sličnim predmetom nabavke? Ako jeste, da li su negde zabeležena iskustva sa tim predmetom? Ako jesu, da li ih je naručilac uvažio prilikom izrade minimuma kvaliteta u tehničkoj specifikaciji? • Da li nabavka predviđa kontrolu kvaliteta isporučenog proizvoda?
Značaj	Za svaki predmet nabavke koji ima svoje varijetete može se definisati minimalni nivo kvaliteta, ispod kog predmet nabavke ne bi služio svojoj svrsi ili bi, što je češće slučaj, izazivao dodatni utrošak novca i vremena i, eventualno, doveo do nove interventne nabavke. Dobro utvrđen minimum kvaliteta predmeta nabavke ključan je za ispunjavanje ciljeva naručioca, posebno ako se postupak sprovodi upotrebom kriterijuma najniže ponuđene cene. Praksa u Srbiji nam govori da se tokom postupaka nabavki zbog propuštanja adekvatnog definisanja minimuma kvaliteta predmeta nabavke sve više zazire od jednostavnog kriterijuma najniže ponuđene cene. Minimum kvaliteta je obično propisan standardima kvaliteta ili se utvrđuje na osnovu dobro procenjenih potreba naručioca i istraživanja tržišta, ali i uvažavanjem prethodnih iskustava u vezi sa istim predmetom iz nabavki koje je naručilac sprovodio za iste potrebe. Za naručioce iz oblasti bezbednosti posebno je važno da kvalitet predmeta nabavke bude osiguran. Oprema koja je ispod objektivno najmanjeg potrebnog kvaliteta može, u krajnjem slučaju, odrediti i liniju između života i smrti.

Primer	• Posle više od deset godina napokon je sprovedena velika nabavka novih uniformi za pripadnike policijskih snaga. Već u prvih godinu dana mnoge uniforme su se pohabale i iscepale. Veliko nezadovoljstvo pripadnika policijskih snaga, preraslo je u proteste i, konačno, dovelo do raspisivanja nove nabavke. • Zbog uštede i nedovoljne stručnosti tehničkog osoblja, nabavljeni su neoriginalni delovi za popravku skupocenog i neophodnog laboratorijskog uređaja. Iako su u pitanju kompatibilni delovi, izrađeni su od najjeftinijih materijala, što je naknadno dovelo do kvara čitavog uređaja, za čiju popravku posle nije bilo novca. • Postignute su uštede prilikom centralizovane nabavke jeftinijeg kancelarijskog materijala za potrebe svih područnih policijskih uprava, ali se posle kratkog vremena ispostavilo da su nabavljene hemijske olovke neupotrebljive jer nekad ostavljaju trag, nekad ne.
Dokumenta	• Plan nabavke naručioca • Beleške ili svedočenja o prethodnim iskustvima koje je naručilac imao sa predmetom nabavke (ukoliko ih je bilo) • Unutrašnji propisi o standardima kvaliteta naručioca • Zapisnik o analizi tržišta vezanoj za predmet nabavke • Tehnička specifikacija predmeta nabavke

Pitanje 12: Da li je kvalitet predmeta nabavke neopravdano visoko definisan?	
Potpitanja	• Da li je jasno utvrđeno koja je svrha predmeta nabavke? • Da li je naručilac obrazložio traženi standard kvaliteta predmeta nabavke? • Da li je izvršena analiza tržišta vezana za predmet nabavke? • Na osnovu kojih kriterijuma je naručilac utvrdio predviđeni standard kvaliteta predmeta nabavke?
Značaj	Kako bi naručilac nabavkom postigao ciljeve, kvalitet predmeta nabavke ne treba da bude, ni previsoko ni prenisko, već odgovarajuće definisan. Budući da su resursi institucija ograničeni, posebno institucija sektora bezbednosti koje zapošljavaju oko 80.000 ljudi u Srbiji, kao i da svi naručioci uvek imaju potrebu za dodatnim ulaganjima, ne može biti opravdano nabavljanje dobara, radova i usluga sa boljim karakteristikama od onih koje su neophodne za kvalitetno obavljanje posla. Do sprovođenja ovakvih nabavki najčešće dolazi usled pogrešne procene potreba naručioca, slabog poznavanja tržišta ili nestručnog izbora predmeta nabavke. Postoje i slučajevi kada određeni ponuđač/proizvođač dovodi u zabludu naručioca tvrdnjom da samo originalni proizvod garantuje zadovoljenje njegovih potreba. U tim slučajevima naručioci svesno definišu karakteristike predmeta tako da odgovaraju samo originalnom proizvodu, što ostavlja prostor proizvođaču da određuje neopravdano visoke cene. Ozbiljan problem prilikom procene kvaliteta može predstavljati i interpretacija načina na koji određeni kvalitet predmeta nabavke utiče na kvalitet obavljanja posla naručioca. Naručilac može tvrditi da su za uspešno izvršavanje zadataka neophodni baš automobili velike kubikaže. Ipak, u takvim situacijama neophodno je proveriti da li postoji detaljnije obrazloženje ovakvog stava naručioca koje opravdava ovako specifikovanu nabavku.

Primer	• Za potrebe opremanja organizacione jedinice koja se bavi administrativnim radom nabavljeni su računari sa naprednim grafičkim hardverom, koji sam čini 30% vrednosti cele nabavke. Niko od zaposlenih nije imao potrebe da koristi mogućnosti koje taj hardver pruža. • Naručilac je nabavio nameštaj za opremanje kancelarija. Tom prilikom je naručio ručno izrađeni nameštaj visokog kvaliteta. Vrednost nabavke je tri puta premašila iznos koji bi bio potrošen da je naručen funkcionalan nameštaj solidnog kvaliteta. Postavlja se pitanje čemu služi ekskluzivni nameštaj u kancelarijama koje ne služe za prijem stranaka, već isključivo za rad zaposlenih u instituciji.
Dokumenta	• Plan nabavke naručioca • Beleške ili svedočenja o prethodnim iskustvima koje je naručilac imao sa predmetom nabavke (ukoliko ih je bilo) • Zapisnik o analizi tržišta vezanoj za predmet nabavke • Konkursna dokumentacija predmeta nabavke

Pitanje 13: Da li uslovi za učestvovanje ponuđača narušavaju konkurentnost tokom postupka nabavke?	
Potpitanja	• Da li su navedeni dodatni uslovi u logičkoj vezi sa predmetom nabavke? • Da li su navedeni dodatni uslovi u skladu sa ciljevima nabavke? • Da li postoji pisani trag (zapisnici sa sastanaka komisije ili odgovori na pitanja ponuđača) koji dokazuje da su dodatni uslovi obrazloženi?
Značaj	Određivanjem dodatnih uslova u konkursnoj dokumentaciji, naručilac postavlja kriterijume koje ponuđači moraju da ispune kako bi učestvovali u nadmetanju za obezbeđivanje određenog dobra ili usluge. Ovi uslovi se mogu odnositi na neophodne finansijske, poslovne, tehničke i kadrovske kapacitete ponuđača. Oni postoje da bi naručilac mogao da zaštiti svoj interes, povećavajući time šansu da mu se na tender jave samo kredibilni ponuđači, koji su u stanju da isporuče predmet nabavke po uslovima i u količini koja je naručiocu potrebna. Ipak, ukoliko ovi uslovi nisu u logičkoj vezi sa predmetom nabavke, može doći do ograničavanja konkurencije. Dodatni uslovi koji narušavaju konkurenciju, poznati i kao diskriminatorski uslovi, javljaju se u postupcima nabavki ili kao rezultat namerne zloupotrebe ili kao rezultat pristupa kojim naručilac nastoji da preko svake potrebe, a na štetu konkurentnosti, zaštiti svoj interes. Propisivanjem specifičnih uslova naručilac može sprovesti na tržištu „tihu" favorizaciju jednog ponuđača i time mu obezbediti pobedu na tenderu. Ponuđač u tim uslovima često daje nepovoljnije uslove i cenu veću od tržišne, čime se značajno narušava interes naručioca, ali i javni interes. Postoje i slučajevi kada se diskriminatorski uslovi raspisuju bez loše namere, iz želje naručioca da osigura svoju nabavku. Ovakvim uslovima se posredno favorizuju samo ponuđači koji imaju najveće kapacitete. To može dovesti do dugoročnog urušavanja konkurencije na tržištu, što je posebno prisutno u privredama u kojima je država najveći poslodavac. Stoga je jako važno dobro odmeriti svaki uslov predviđen konkursnom dokumentacijom. U obrazloženju predviđenih uslova može se videti da li su oni postavljeni spram ciljeva koje naručilac želi da ostvari i spram specifične prirode predmeta nabavke.

Primer	• Propisujući dodatne uslove za nabavku 100 tona konzervirane hrane, naručilac je tražio da ponuđač zadovoljava određene tehničke kapacitete, odnosno da poseduje magacinski prostor za čuvanje roba, koji ima minimalni kapacitet od 3.000 tona i poseban temperaturni režim. • Naručilac nabavlja velike količine lekova za duži vremenski period. Želeći da osigura samo učestvovanje ozbiljnih ponuđača u ovom postupku, naručilac propisuje da su ponuđači obavezni da dostave ovlašćenja proizvođača da prodaju lekove u ovoj predmetnoj nabavci. • Ponuđačima od kojih traži da nabavi tonere za štampu naručilac propisuje da moraju da poseduju najmanje dva registrovana vozila i šest zaposlenih radnika, bez navođenja njihovih svojstava i funkcija, kao i bez jasne veze ovog uslova sa ispunjenjem ugovorne obaveze.
Dokumenta	• Konkursna dokumentacija predmetne nabavke • Dodatna pojašnjenja i odgovori na pitanja ponuđačima • Zapisnici sa sastanka komisije za predmetnu nabavku

Pitanje 14: Da li je tehnička specifikacija predmeta nabavke formulisana tako da narušava konkurentnost tokom postupka?	
Potpitanja	• Da li specifikacija predmeta nabavke služi svrsi za koju se predmet nabavlja? • Da li tehnička specifikacija, sa aspekta upotrebljivosti i kvaliteta predmeta nabavke, sadrži nepotrebne uslove koji mogu diskriminisati ponuđače? • Da li postoji pisani trag (zapisnici sa sastanaka komisije ili odgovori na pitanja ponuđača) koji svedoči o tome da je specifikacija obrazložena?
Značaj	Pored dodatnih uslova, konkurentnost tokom nabavke može narušiti i nesvrsishodno definisanje tehničkih karakteristika predmeta nabavke. Tehnička specifikacija je deo konkursne dokumentacije, kojom naručilac određuje tražene karakteristike predmeta nabavke. Zakon propisuje da specifikovanje predmeta nabavke mora biti objektivno i mora odgovarati potrebama naručioca. Posebno je važna odredba u Zakonu koja kaže da naručilac u konkursnu dokumentaciju ne može da uključi bilo koju odredbu koja bi mogla dati prednost pojedinim ponuđačima ili koja bi ih mogla eliminisati. Propisivanjem pojedinih specifičnih detalja u tehničkoj specifikaciji naručilac može ograničiti ili eliminisati konkurenciju, uz poštovanje odredaba Zakona, bez navođenja određenog proizvođača, izvora ili gradnje. Motivi za „podešavanje" tehničkih specifikacija mogu biti rezultat loše namere i zloupotrebe, ali često i želje naručioca da pribavi predmet nabavke za koji je subjektivno ubeđen da je najadekvatnijeg kvaliteta. Nezavisno od razloga, veoma je važno utvrditi da li postoji jasno obrazloženje kako tako restriktivno postavljena specifikacija štiti interes naručioca. Da bi procena opravdanosti tehničkih specifikacija bila kvalitetna, neophodno je dobro poznavanje predmeta nabavke i trenutnih uslova na tržištu. Mogu dosta pomoći pitanja, komentari i dodatna pojašnjenja drugih ponuđača u postupku, kao i konsultovanje sa stručnjacima za određeni predmet nabavke.
Primer	Služba naručioca koja izrađuje tehničku specifikaciju za nabavku računara, naklonjena je proizvodima određenog proizvođača, pa je među neophodnim tehničkim karakteristikama računara navela i tehnologiju koju je patentirao samo taj proizvođač, uprkos činjenici da ta tehnologija nije neophodna za ono za šta naručilac pribavlja računare.

Dokumenta	• Zapisnik o analizi tržišta vezanoj za predmet nabavke • Konkursna dokumentacija predmetne nabavke • Dodatna pojašnjenja i odgovori na pitanja ponuđačima • Zapisnici sa sastanka komisije za predmetnu nabavku

Pitanje 15: Da li je naručilac odredio mehanizme finansijskog obezbeđenja u skladu sa svojim interesima i načelom zaštite konkurencije?	
Potpitanja	• Da li je naručilac predvideo sredstva finansijskog obezbeđenja? • Da li su sredstva finansijskog obezbeđenja u skladu sa potencijalnom štetom koju naručilac može da pretrpi? • Da li su sredstva obezbeđenja nepotrebno viša od potencijalne štete koju naručilac može da pretrpi? • Da li je naručilac obrazložio na osnovu kojih kriterijuma je izračunao potrebnu vrednost sredstava finansijskog obezbeđenja?
Značaj	Naručilac osigurava ispunjenje obaveza ponuđača i buduće ugovorne strane propisujući obavezna sredstva finansijskog osiguranja. Oblik tog sredstva određuje naručilac. Ona mogu biti različiti oblici ručne zaloge hartija od vrednosti ili drugih pokretnih stvari, hipoteka, menica, jemstvo drugog pravnog lica, bankarske garancije, polise osiguranja i drugo. Naručilac se najčešće osigurava tako što traži od ponuđača koji žele da učestvuju u postupku garanciju za ozbiljnost ponude – tj. osiguranje da ponuđač neće povući svoju ponudu ako pobedi na tenderu. Zatim, postoji i garancija za dobro izvršenje posla – tj. osiguranje da će ugovor biti realizovan onako kao što je to i dogovoreno, kao i garancija za povraćaj avansa ukoliko je predviđeno avansno plaćanje. Jako je važno da naručilac ovim sredstvima predupredi štetu koja može nastati ukoliko ponuđač ne ispuni svoje obaveze, te visina ovih sredstava treba da bude proporcionalna šteti koja bi nastala u tom slučaju, kako bi naručilac potpuno obezbedio svoje interese. Sa druge strane, propisujući preskupa sredstva finansijskog osiguranja naručilac može smanjiti i konkurentnost postupka. Poslednja istraživanja Uprave za javne nabavke Republike Srbije govore upravo to: veliki broj ponuđača ne želi da učestvuje u postupcima javnih nabavki jer im je dostavljanje bankarskih garancija, kao sve prisutnijih i najsigurnijih sredstava osiguranja, preskupo. Svako predviđeno sredstvo finansijskog osiguranja mora počivati na racionalnom obrazloženju. Ukoliko takvo obrazloženje ne postoji u konkursnoj dokumentaciji, možda se može pronaći u zapisnicima sednica komisije za predmetnu nabavku ili u odgovorima na pitanja ponuđača.

Primer	Vojna zdravstvena ustanova je za nabavku lekova propisala dostavljanje bankarskih garancija za ozbiljnost ponude i za dobro izvršenje posla po veoma skupim uslovima za ponuđače. Motiv naručioca je da osigura neprekinuto snabdevanje važnim lekovima. Kao posledica ovih uslova samo dva velika ponuđača su se pojavila na konkursu, oba sa ponudama slične cene. Ustanova je sklopila ugovor sa ponuđačem koji je dao povoljniju ponudu. Ipak, pobednička cena je opet bila čak četiri puta viša od cene koja je postignuta prethodne godine kada je u nadmetanju učestvovalo pet ponuđača.
Dokumenta	• Zapisnici sa sastanaka komisije za premetnu nabavku • Konkursna dokumentacija predmetne nabavke • Odgovori na pitanja ponuđača

Pitanje 16: Da li je naručilac uzeo u obzir ostale važne aspekte predmeta nabavke?

Potpitanja

- Da li je naručilac uočio značaj ovih elemenata ponude:
  - » rok isporuke/realizacije predmeta nabavke;
  - » garantni rok;
  - » sredstvo finansijskog obezbeđenja za garantni rok;
  - » kvalitet i dostupnost podrške;
  - » troškovi životnog ciklusa (dopremanje, upotreba, održavanje, odlaganje);
  - » energetska efikasnost i zaštita životne sredine?
- Da li se ovi elementi ponude ogledaju u nekom od uslova konkursa?

Značaj

Na ukupnu ekonomičnost nabavke ne utiču samo cena i kvalitet predmeta nabavke, već i potencijalni prateći aspekti predmeta nabavke koji mogu stvarati dodatne troškove. Ti aspekti su rok isporuke ili realizacije, uslovi garancije, finansijsko osiguranje garancije, postgarancijsko održavanje i troškovi odlaganja predmeta nabavke, energetska efikasnost upotrebe predmeta nabavke i štetnost po životnu sredinu. Ukoliko naručilac ove aspekte predmeta nabavke nije uzeo u obzir u dovoljnoj meri, mogu nastati nepotrebne štete po naručioca na srednji i duži rok, a koje premašuju korist predmeta nabavke.

Važno je potvrditi da je naručilac razmišljao o ovim dodatnim aspektima i da ih je na neki način uvažio u konkursnoj dokumentaciji predmetne nabavke. Naručilac ove aspekte nabavke može zahtevati u tehničkoj specifikaciji, dodatnim uslovim za ponuđača, elementima kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude ili u modelu ugovora.

Primer

Naručilac je nabavio službena vozila za svoje potrebe. Najpovoljnija adekvatna ponuda su bili automobili proizvođača koji ima veoma nerazvijenu servisnu mrežu u Srbiji i skupe delove. Iako se u prvih godinu dana ovaj problem nije osetio, nakon nekog vremena naručilac nije mogao da računa na pun fond svojih vozila, pošto je uvek neko vozilo čekalo na neki deo ili na popravku u ovlašćenom servisu.

Dokumenta

Konkursna dokumentacija predmetne nabavke

RODNO SENZITIVNO SPROVOĐENJE POSTUPKA JAVNIH NABAVKI

Kako bi sprovođenje javne nabavke u potpunosti bilo svrsishodno, njih ne treba posmatrati samo u kontekstu ekonomskog razvoja, već je neophodno razumeti njihov širi društveni uticaj. S obzirom na to da se nabavka robe, usluga i radova obavlja u okvirima društveno ustanovljenih obrazaca, javne nabavke mogu dodatno da produbе ove društvene norme tako što podstiču rodnu neravnopravnost i samim tim diskriminišu žene/muškarce. Stoga je potrebno uvideti kako različite uloge muškaraca i žena utiču na organizaciju, sprovođenje i realizaciju javnih nabavki, kao i koje su posledice tih uloga. Da bi se ovo postiglo, javne nabavke je potrebno analizirati posmatrajući ih iz rodne perspektive. To ne znači da se rodna dimenzija javnih nabavki zasniva na prebrojavanju žena i muškaraca, već na činjenici da određene odluke i načini njihovog sprovođenja mogu direktno da utiču na kvalitet života i rada muškaraca i žena. Na primer, pre odlučivanja o tome šta će biti kupljeno treba proveriti da li predmet nabavke ima rodnu dimenziju, tj. da li on odgovara stvarnim potrebama i žena i muškaraca. Zatim je neophodno analizirati tržište i, ukoliko može doći do određenih ušteda, pažljivo osmotriti da li će one biti napravljena na račun potreba žena ili muškaraca. Značajno je odlučiti i od koga će biti pribavljena roba, pa je poželjno analizirati da li i na koji način ponuđači poštuju princip rodne ravnopravnosti. Ukratko, rodna analiza javnih nabavki treba da predstavlja početni korak u sprovođenju svrsishodnog i društveno odgovornog organizovanja procesa javnih nabavki. U sledećim redovima biće detaljnije predstavljeni koraci sprovođenja rodne analize javnih nabavki.

Planiranje javne nabavke

Značaj:

Prilikom planiranja potrebno je sprovesti preliminarnu studiju, kojom će biti ispitano da li predmet javne nabavke ima rodni aspekt. Radi toga je neophodno prikupljati i analizirati sve dostupne podatke. Kako bi to bilo postignuto, važno je prikupljene podatke razvrstati po polu, tj. potrebno je, kad god je moguće, koristiti rodno osetljivu statistiku. Ona predstavlja ključan preduslov i neophodnu osnovu za utvrđivanje razlike između polova, kao i za procenu rodnog uticaja na javne nabavke.[18]

Važno je da rodna perspektiva bude integrisana u sistem javnih nabavki od samog početka. Na taj način moguće je osigurati to da potrebe žena i muškaraca tokom nabavki budu uzete u obzir. Prema ZJN (2012), naručilac može da pokrene postupak javne nabavke jedino ako je ta nabavka unapred utvrđena u planu nabavki. Tim planom se utvrđuje predmet nabavki, procenjena vrednost javne nabavke, vrsta postupka i datum pokretanja, zaključenja i izvršenja ugovora.

Važno je da u planu nabavki naručilac posebno navede razlog i opravdanost javne nabavke.[19] Sa tim u vezi, potrebno je da naručilac, kad god je to moguće, analizira predmet nabavke tako što će sagledati kako on utiče i na muškarce i žene.

Pitanje:

- Da li predmet javne nabavke ima rodni aspekt?
- Da li institucija vodi rodnu statistiku?
- Da li su prilikom analize predmeta javne nabavke u planu javne nabavke sagledani efekti koje on ima i na muškarce i na žene?
- Da li su u planu javne nabavke jasno predočeni različiti efekti koje predmet nabavke ima i na muškarce i na žene?

Primer:

Ukoliko je u pitanju nabavka čarapa ili cipela za policijske službenike/ce, potrebno je pribaviti podatke o broju cipela koje nose muškarci i žene, pa u odnosu na to planirati datu nabavku. Ukoliko se pak pribavlja usluga usavršavanja osoblja, potrebno je rodnom statistikom utvrditi broj muškaraca i žena koji su u prethodnom periodu imali mogućnost

18 *Equal opportunities for women and men in public procurement contracts: a few recommendations.* Institute for equality of women and men, 2014.

19 „Zakon o javnim nabavkama", 2012.

da pohađaju slične obuke kako bi se utvrdile rodne razlike ili postojeći trendovi u praksi usavršavanja.

Formiranje komisije

Značaj:

Pre nego što se objavi javni poziv za dostavljanje ponuda, potrebno je formirati komisiju za javnu nabavku. Komisija ima, između ostalog, zadatak da pripremi konkursnu dokumentaciju, da stručno oceni dobijene ponude i da pripremi predlog odluke o izboru najpovoljnije ponude.[20]

Zato je neophodno da stručna lica koja učestvuju u radu komisije imaju određena znanja o rodnoj ravnopravnosti. Nedostatak znanja o rodnoj ravnopravnosti može kasnije da dovede do toga da rodna perspektiva ne bude uzeta u obzir tokom javnih nabavki.

Pitanja:

- Da li lica koja učestvuju u radu komisije imaju određena znanja o rodnoj ravnopravnosti?
- Da li je barem jedno lice koje učestvuje u radu komisije imalo prilike da pohađa treninge o rodnoj ravnopravnosti?
- Da li je komisija sastavljana i od muških i od ženskih članova?

Sastavljanje konkursne dokumentacije

Značaj:

Potrebno je prilikom sastavljanja ponude omogućiti da tehničke specifikacije sadrže odredbe koje jasno upućuju na rodne razlike predmeta nabavke i da se prilikom opisa predmeta nabavke u obzir podjednako uzimaju potrebe žena i muškaraca.

Pitanja:

- Da li je prilikom predmetne nabavke u proces moguće integrisati rodnu perspektivu?
- Da li je prilikom analize tržišta u obzir uzeta rodno senzitivna statistika?

20 *Sl. glasnik RS,* br. 50/2009.

- Ukoliko je u pitanju pribavljanje usluge, da li ono drugačije utiče na žene i na muškarce?
- Da li su tehničke specifikacije rodno osetljive i da li odgovaraju stvarnim potrebama naručioca, kao da li pri tome u obzir uzimaju različite potrebe žena i muškaraca?
- Kako će nabavka nakon izvršenja ugovora o javnoj nabavci uticati na žene i na muškarce?

Ocenjivanje i izbor ponuđača

Značaj:

Prilikom sastavljanja pisanog izveštaja o stručnoj proceni ponuda, Zakon definiše da je neophodno da komisija navede pisani izveštaj o stručnoj proceni ponuda.[21] Ovaj izveštaj bi trebao, između ostalog, da sadrži i podatke o ponuđačima i njihovim politikama poslovanja, koji bi trebalo da ukazuju na nivo poštovanja rodne ravnopravnosti.

Pitanje:

- Da li izveštaj sadrži podatke o ponuđačima i njihovim politikama poslovanja, koji ukazuju na nivo poštovanja rodne ravnopravnosti?

Primer:

U institucijama bezbednosti u Srbiji postoje savetnice za rodnu ravnopravnost[22], koje mogu da budu uključene u ocenjivanje i izbor ponuđača ili barem u konsultovanje tokom ovog procesa.

PRIMER DOBRE PRAKSE U ŠVAJCARSKOJ

Savezni zakon o javnim nabavkama iz 1994. godine u Švajcarskoj jasno utvrđuje da svi ponuđači koji imaju ugovore o javnim nabavkama moraju da sprovode politiku jednakih zarada svojih zaposlenih. Kako bi što lakše utvrdili da li se poštuje princip jednakih plata, Švajcarska je razvila poseban softver pod nazivom „Logib". Ovo je softver koji ispituje i analizira kvalifikacije zaposlenih (obrazovanje, iskustvo, dužinu radnog staža), kao i akt o sistematizaciji radnih mesta, broju zaposlenih, delokrugu poslova i dr. Ovaj alat omogućava da se sazna da li se u jednoj firmi sprovodi i poštuje politika jednakih plata za žene i muškarce. Iako ova alatka postoji i u Nemačkoj i Austriji, njena primena nije obavezna, dok je u Švajcarskoj jednaka pla-

21 „Zakon o javnim nabavkama". *Službeni glasnik RS*, broj 124/12: član 105.

22 Na osnovu Nacionalnog akcionog plana (NAP) za primenu Rezolucije 1325 SB UN u Srbiji uvedeno je mesto savetnika/ce za rodnu ravnopravnost ministra/direktora u sektoru bezbednosti.

ta uslov koji ponuđači moraju da ispune da bi učestvovali u procesu javnih nabavke. Štaviše, švajcarska Uredba o javnim nabavkama propisuje da naručilac može da pokrene inspekciju ukoliko utvrdi da se plate žena i muškaraca razlikuju. Ukoliko je to slučaj, naručilac može da bude sankcionisan na više načina. Pored toga, nakon uspešno dobijenog ugovora o javnoj nabavci, ponuđač mora potvrditi Federalnoj komisiji za nabavke (*Beschaffungskommission des Bundes* ili *BKB*) da i njegovi podizvođači poštuju isti princip.[23]

Zaključenje i izvršenje ugovora

Značaj:

Ugovarači mogu da iznesu posebne uslove za izvršavanje ugovora, koji se odnose na poštovanje jednakosti žena i muškaraca. U nekim slučajevima i uslovi za izvršavanje ugovora mogu biti specifikovani tako da unaprede rodnu ravnopravnosti.

Pitanje:

- Da li postoje posebni uslovi koje ugovarači mogu da podnesu, a koji se odnose na poštovanje jednakosti između žena i muškaraca?

Primer:

Moguće je uključiti i zahteve da osoblje ili savetnici koji su odgovorni za poslove imaju znanja i veštine o rodnoj ravnopravnosti, kao i da ugovorni partneri rade u tom cilju. Pri zaključenju ugovora moguće je u to uključiti i organizovanje treninga kako bi se unapredilo teorijsko, a zatim i praktično znanje koje će se primenjivati tokom javnih nabavki.[24]

23 <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/exchange_of_good_practice_de/summary_report_de_2011_en.pdf>.

24 Ovi podaci su navedeni u Evropskoj povelji o rodnoj ravnopravnost na lokalnom nivou. Povelja je dostupna na: <http://euintegracije.skgo.org/upload/Document/Doc/2014_01/Brosura_POVELJA_200x200_Final_2012_WEB_1str.pdf>.

Prilog: Spisak dokumenata značajnih za procenu svrsishodnosti

Dokumenta planiranja odbrane

- Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije (april 2009. godine)
- Strategija odbrane Republike Srbije (april 2009. godine)
- Strategijski pregled odbrane Republike Srbije
- Dugoročni plan razvoja sistema odbrane Republike Srbije
- Srednjoročni plan i program razvoja sistema odbrane
- Srednjoročni planovi nosilaca funkcija

Strateški okvir Ministarstva unutrašnjih poslova

- Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2011 - 2016 [25] i odgovarajući Akcioni plan
- Strategija policije u zajednici i Akcioni plan za sprovođenje Strategije policije u zajednici za 2015. i 2016. godinu
- Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine
- Nacionalna strategija zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama
- Strategija zaštite od požara za period 2012 – 2017. godine
- Strategija komunikacije Ministarstva unutrašnjih poslova od 2012. do 2016. godine
- Strateška procena javne bezbednosti[26]
- Strateški plan policije[27]
- Strategija ljudskih resursa u MUP-u[28]
- Akcioni plan za poglavlje 24

Dokumenta značajna za praćenje finansijskog planiranja, budžetiranja i izvršenja

- Pravilnik o planiranju, programiranju, budžetiranju i izvršenju u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije (*Sl. vojni list br. 36/16*)

25 U trenutku objavljivanja publikacije aktuelna je Strategija razvoja MUP-a 2011–2016.

26 Akt predviđen novim Zakonom o policiji, 2016.

27 Akt predviđen novim Zakonom o policiji, 2016.

28 Akt predviđen novim Zakonom o policiji, 2016.

- Fiskalna strategija za odgovarajuću godinu sa projekcijama za [naredne dve godine][29]
- Ministarstvo finansija. Uputstvo za pripremu budžeta Republike Srbije za [sledeću] godinu i projekcija za [naredne dve godine]
- Smernice za izradu finansijskog plana, koje na osnovu Uputstva Ministarstva finansija pripremaju organizacione jedinice MO i MUP-a nadležne za budžet i finansije i dostavljaju ostalim organizacionim jedinicama
- Predlozi srednjoročnog i finansijskog plana, koje budžetski korisnici (MUP i MO) dostavljaju Ministarstvu finansija
- Zakon o budžetu Republike Srbije (za odgovarajuću godinu)[30]
- Ministarsko uputstvo ministra odbrane (za odgovarajuću godinu)
- Plan izvršenja budžeta Ministarstva unutrašnjih poslova (za odgovarajuću godinu)
- Izveštaji interne revizije
- Izveštaji Državne revizorske institucije

Normativna dokumenta značajna za procenu svrsishodnosti postupka nabavke

- Zakon o javnim nabavkama (*Službeni glasnik RS*, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015)
- Pravilnik o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak JN unutar naručioca (*Službeni glasnik RS*, br. 106/2013)
- Pravilnik o obaveznim elementima konkursne dokumentacije (*Službeni glasnik RS*, br. 86/2015)
- Pravilnik o formi i sadržini plana nabavki i izveštaja o izvršenju plana nabavki (*Službeni glasnik RS*, br. 83/2015)
- Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije (Objavljen u oktobru 2015.)
- Uputstvo za sprovođenje postupaka javnih nabavki Ministarstva unutrašnjih poslova (Objavljeno 18. 11. 2015.)
- Pravilnik o minimalnim kriterijumima u pogledu energetske efikasnosti (*Službeni glasnik RS*, br. 111/2015)
- Plan javnih nabavki naručioca za posmatranu godinu

29 Na primer, Fiskalna strategija za 2016. godinu sa projekcijama za 2017. i 2018. godinu. Fiskalnu strategiju priprema Ministarstvo finansija, a usvaja Vlada Republike Srbije. Narodna skupština razmatra usvojenu Fiskalnu strategiju i izveštava Vladu o svojim komentarima i preporukama.

30 Uz Nacrt zakona o budžetu Vlada Narodnoj skupštini dostavlja i Obrazloženje predloga potrebnih sredstava po korisnicima budžeta.

Dokumenta koja se odnose na pojedinačne postupke nabavki

- Prethodno obaveštenje (opciono)
- Zahtev za pokretanje postupka
- Obrazloženje za pokretanje pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda (zavisi od postupka)
- Odluka o pokretanju postupka
- Rešenje o obrazovanju komisije za javnu nabavku
- Izjava članova komisije o odsustvu sukoba interesa
- Konkursna dokumentacija
- Dokumenta na osnovu kojih se izrađuje konkursna dokumentacija (uključujući u to i zapisnik o analizi tržišta na osnovu koje je formirana procenjena vrednost)
- Poziv za učestvovanje na konkursu za dizajn (zavisi od postupka)
- Obaveštenje o sistemu dinamične nabavke (zavisi od postupka)
- Obaveštenje o priznavanju kvalifikacije (zavisi od postupka)
- Obaveštenje o pokretanju pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda (zavisi od postupka)
- Poziv za podnošenje ponuda
- Poziv za podnošenje ponuda na engleskom jeziku (opciono)
- Izmene konkursne dokumentacije (opciono)
- Pitanja zainteresovanih lica (opciono)
- Zapisnici sa sastanaka komisije za predmetnu javnu nabavku
- Zapisnik sa otvaranja ponuda
- Zapisnik i izveštaj o stručnoj oceni ponuda
- Odluke ponuđača u vezi sa predmetnom nabavkom (opciono)
- Zahtevi za zaštitu prava i dokumenta vezani za postupak zaštite prava (opciono)
- Obaveštenje o rezultatima konkursa (zavisi od postupka)
- Obaveštenje o produženju roka za podnošenje ponuda, odnosno prijava (opciono)
- Odluka o izmeni ugovora o javnoj nabavci (opciono)
- Obaveštenje o zaključenom okvirnom sporazumu (zavisi od postupka)
- Obaveštenje o poništenju postupka javne nabavke (zavisi od ishoda)
- Obaveštenje o obustavi postupka javne nabavke (zavisi od ishoda)
- Obaveštenje o zaključenom ugovoru (zavisi od ishoda)
- Okvirni sporazum (zavisi od postupka)
- Ugovor o nabavci (zavisi od ishoda)
- Zapisnik(ci) o prijemu robe (zavisi od ishoda)
- Druga dokumenta kojima se kontroliše ispunjenost uslova utvrđenih tehničkom specifikacijom (zavisi od postupka i od ishoda).

IZVORI

- Andrejić, Marko i Vlada Sokolović. „Integralna logistička podrška sredstava naoružanja i vojne opreme." *Vojnotehnički glasnik* 57/1, 2009: 32–53.
- Đorđević, S. „Planiranje i realizacija javnih nabavki u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije". Prezentacija održana na seminaru „Svrsishodnost javnih nabavki u sektoru bezbednosti". Niš, 15. 4. 2015.
- *Equal opportunities for women and men in public procurement contracts: a few recommendations*. Brussels: Institute for Equality of Women And Men, 2014.
- Forca, Božidar. „Uslovljenost izgradnje operativnih sposobnosti od razvoja doktrine Vojske Srbije." *Vojno delo*, 66/1, 2014: 210–223.
- Ministarstvo finansija. *Uputstvo za izradu programskog budžeta*. Februar, 2014. <http://goo.gl/0KiHMs> 18. 1. 2016.
- Ministarstvo finansija. *Uputstvo za pripremu budžeta Republike Srbije za 2016. godinu i projekcija za 2017. i 2018*. Objavljeno u novembru 2015. <http://goo.gl/lSmxyG> 18. 1. 2016.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Strategija razvoja MUP-a 2011–2016*. Decembar, 2010. <http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/Strategija%20razvoja%20MUP-a%202011-2016.pdf> 12. 11. 2015.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Strateški prioriteti MUP-a 2015–2018. godine*. <http://www.mup.gov.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/prioritetimup.h> 25. 12. 2015.
- Norwegian Ministry of Defence. *The New Norwegian Long-term Defence Plan – Summary*. April, 2012. <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/the-new-norwegian-long-term-defence-plan/id678767/> 18. 10. 2015.
- Norwegian Ministry of Defence. *Future Acquisitions for the Norwegian Armed Forces 2015–2023*. February, 2015. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/acquisitions-2015-2023.pdf> 18. 10. 2015.
- OECD. *OECD Best practices for budget transparency*. (aris: OECD Publication Service, 2002. <http://goo.gl/H1I9Hl> 18. 1. 2016.
- Saxi, Hakon Lunde. *Norwegian and Danish defence policy A comparative study of the post-Cold War era*. Oslo: The Norwegian Institute for Defence Studies, 2010.

- U.S. Government Accountability Office (GAO). *Framework for Assessing the Aquisition Aunction at Federal Agencies*. Septembar 2005. <http://www.gao.gov/assets/80/76901.pdf> 18. 1. 2016.
- Varinac, Saša, Ivan Ninić i Udruženje profesionalaca u javnim nabavkama Republike Srbije. *Korupcijska mapa sistema javnih nabavki u Republici Srbiji*. Beograd: OEBS, 2014. <http://www.osce.org/sr/serbia/126846?download=true> 18. 1. 2015.
- Vidić, B. i B. Živanović. „Programski budžet i javne nabavke u MUP-u". Prezentacija održana na seminaru „Svrsishodnost javnih nabavki u sektoru bezbednosti". Niš, 15. 4. 2015.

Pravni propisi

- „Zakon o javnim nabavkama." *Službeni glasnik RS*, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015.
- „Zakon o budžetskom sistemu." *Službeni glasnik RS*, br. 68/2015.
- Ministarstvo odbrane. „Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije." Oktobar 2015. <http://goo.gl/qV6enl>.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova. „Uputstvo za sprovođenje postupka javnih nabavki u Ministarstvu unutrašnjih poslova." Objavljeno 18. 11. 2015. <http://goo.gl/Ozv1mC>.
- „Pravilnik o formi i sadržini plana nabavki i izveštaja o izvršenju plana nabavki." *Službeni glasnik RS*, br. 83/2015.
- „Pravilnik o bližem uređivanju postupka javne nabavke u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije." *Službeni glasnik RS*, br. 116/2013.
- „Pravilnik o planiranju, programiranju, budžetiranju i izvršenju u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije." *Službeni vojni list*, br. 31/08
- „Pravilnik o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke unutar naručioca." *Službeni glasnik RS*, br. 106/2013.
- „Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije." *Službeni glasnik RS*, br. 52/2010 i 13/2011.