

INFORMACIJA

O POTREBI IZUZIMANJA MINISTARSTVA ODBRANE SA LISTE NARUČILACA KOJI SPROVODE CENTRALIZOVANE JAVNE NABAVKE

Inicijativa Ministarstva odbrane u vezi sa potrebom izuzimanja od primjene koncepta centralizovanog načina nabavljanja zasniva se na činjenici da nije opravdano objedinjavanje nabavki koje su izraz potreba ovog ministarstva sa nabavkama drugih naručilaca jer su zahtjevi ovog organa državne uprave u pogledu uslova i kvaliteta javne nabavke nestandardni što ukazuje na činjenicu da nema jedinstvene tražnje na strani naručilaca, u kom slučaju se, čak i pored postojanja ekonomije obima na strani ponude, ne opravdava primijena koncepta objedinjavanja tj. centralizacije nabavki.

Sprovođenjem centralizacije u slučajevima kada ona nije pogodna stvaraju se uska grla poslovanja što u radu organa u oblasti odbrane i bezbjednosti ne predstavlja samo gubitak novca i vremena već sa sobom nosi i bezbjednosni rizik.

Argumentacija u korist opravdanosti potrebe da Ministarstvo odbrane ne primjenjuje koncept centralizovanih nabavki uključuje:

1. Pravni osnov za izuzeće od primjene aranžmana centralizovane nabavke;
2. Odgovarajuće određivanje opsega/nivoa državne uprave koji će nabavljati putem centralizovane nabavke;
3. Specifičnost u pogledu vrste, karakteristika, konfiguracije i količina predmeta nabavke;
4. Nestandardnost u pogledu uslova koje se odnose na mjesta isporuke/izvršenja usluge, dinamiku i način isporuke/izvršenja, način sprovođenja kontrole kvaliteta predmeta nabavke, primopredaju roba/usluga, rokove i dinamike plaćanja i sl;
5. Ekonomičnost snabdijevanja;
6. Sigurnost u snabdijevanju;
7. Komunikaciju u sistemu centralizacije;
8. Model strukture i organizaciju centralnog tijela za javne nabavke.

Pravni osnov da se ministarstvo nadležno za poslove odbrane izuzme sa liste javnih naručilaca za koje se sprovode centralizovane javne nabavke i javne nabavke koje su predmet centralizacije¹ sprovodi samostalno i u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama² jeste član 74 stav 1 Zakona, kojim je propisano da javne nabavke za potrebe organa državne uprave i javnih službi čiji je osnivač država može da sprovodi naručilac određen propisom Vlade.

Nadalje, Uredbom o načinu planiranja i sprovođenja centralizovanih javnih nabavki³ predviđeno je da organ državne uprave nadležan za upravljanje imovinom (Uprava za katastar i državnu imovinu) sprovodi centralizovane predmete javnih nabavki za planirane potrebe organa državne uprave i javnih službi čiji je osnivač država a koji se nalaze na listi

¹ kancelarijskog i drugog potrošnog materijala, kompjuterskih uređaja i opreme, komunikacione opreme, motornih vozila i drugih prevoznih sredstava, osim vozila za posebne namjene, goriva i motornog ulja, kancelarijskog namještaja, mobilne telefonije, fiksne telefonije, elektronske komunikacije - internet, dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije, osiguranja imovine kojom raspolaže Crna Gora (pokretne i nepokretne stvari) i osiguranja državnih službenika i namještenika

² „Službeni list Crne Gore“, broj 074/19

³ „Službeni list Crne Gore“, broj 69/20 i 105/20

javnih naručilaca za koje se sprovode centralizovane javne nabavke. Listu javnih naručilaca za koje se sprovode centralizovane javne nabavke utvrđuje organ državne uprave nadležan za poslove finansija.

Zakon i Uredba ne propisuju kriterijume za stavljanje odnosno izuzimanje javnih naručilaca sa liste javnih naručilaca za koje se sprovode centralizovane javne nabavke što ukazuje na nedostatak analize djelokruga rada državnih organa, te nabavki potencijalnih učesnika u sistemu centralizacije na osnovu čega se utvrđuje (ne)postojanje uslova za centralizaciju i opredijeljenost za njeno sprovođenje sa stanovišta odnosa ponude i tražnje za predmetima nabavke.

U kontekstu iznijetog postavlja se i pitanje pravne usklađenosti navedenog podzakonskog akta sa Zakonom jer lista obveznika primjene Uredbe ne obuhvata sve obveznike centralizacije nabavki koje propisuje član 74 ZJN budući da se javne službe čiji je osnivač država ne nalaze na predmetnoj listi (npr. Univerzitet CG sa budžetom za nabavke koji se kreće oko deset miliona eura, javne ustanove, državni fondovi, agencije i ostala tijela koja vrše javna ovlašćenja a čiji je osnivač država).

U pogledu specifičnosti u odnosu na vrstu, karakteristike, konfiguraciju i količinu predmeta nabavke bitno je naglasiti da MO i VCG imaju potrebu za konstantnom nabavkom širokog asortimana ulja, masti i tehničkih gasova (motorna ulja, hidraulična ulja, ulja za naoružanje...), što svakako nije uobičajena potreba drugih organa javne uprave o čemu nedvosmisleno govori i činjenica da je Uprava za katastar i imovinu u proteklom periodu sprovela predmetnu nabavku samo za potrebe Ministarstva odbrane, upravo zbog navedene specifičnosti i usled čega nije došlo do osnovnih ključnih efekata centralizacije odnosno povećane administrativne efikasnosti, boljih cijena i većih ušteda.

Nabavka goriva obuhvata nabavku pogonskog goriva u veleprodaji, pogonskog goriva u maloprodaji i avio goriva, tako da je mogućnost objedinjavanja potreba za ovim predmetima nabavki sa drugim organima javne uprave otežana, prevashodno iz razloga što većina organa javne uprave nemaju potrebu za nabavkom goriva u veleprodaji i avio goriva usled čega nestaju osnovni efekti centralizacije nabavki.

Nabavka kancelarijskog namještaja za potrebe MO i VCG nije pogodna za centralizaciju jer je konfiguracija datog predmeta nabavke kompleksna zato što, osim klasičnog kancelarijskog namještaja (radni stolovi, stolice, klasični ormari...), podrazumijeva atipične komade namještaja tzv. „soške“ za odlaganje lične, vojne opreme i naoružanja, zatim, namještaj koji se proizvodi po specifičnim dimenzijama, uzrokavanim infrastrukturnim rješenjima privremenih i stalnih vojnih objekata, u koje se klasični namještaj ne uklapa. Namjenski namještaj potrebno je smjestiti u prostor vojne kasarne, vojnog aerodroma, vojnih brodova različite namjene, raznih smještajnih objekata montažnog - mobilnog tipa, druge zgrade ili građevinske objekte koje koristi Vojska, za koje postoje normativi korisne površne za rad svakog pojedinca koju je potrebno ispuniti na optimalan način, u skladu sa svakodnevnim radnim obavezama i dužnostima.

Potrebe rada u našem sistemu zahtijevaju nestandardizovane i napredne informaciono-komunikacione uređaje i opremu za razliku od većine ostalih javnih naručilaca koji imaju potrebu za relativno jednostavnim i standardizovanim informaciono-komunikacionim proizvodima na tehničkoj osnovi.

Nabavka telekomunikacionih usluga, koje sprovodi Ministarstvo odbrane, predstavlja specifičan postupak nabavke u odnosu na slične nabavke koje realizuju ostali javni naručioci, jer pored klasičnih usluga mobilne i fiksne telefonije obuhvata i usluge iznajmljivanja internet linkova za prenos NATO elektronskih podataka između ulazne tačke za NATO elektronske

podatke u Crnoj Gori i drugih lokacija u Crnoj Gori do kojih je potrebno da se prenesu NATO elektronski podaci (koji obuhvataju i tajne podatke) a za koje je već nabavljena neophodna računarska i druga telekomunikaciona oprema visoke tehnološke složenosti.

Mjesta isporuke robe/izvršenja usluge nerijetko predstavljaju objekte od posebnog značaja za odbranu, bezbjednosne zone koje uzrokuju primjenu posebnih mjera zaštite i pristupa datim mjestima (mjere fizičkog obezbjeđenja, mjere tehničke zaštite, opšte mjere bezbjednosti, mjere kontraobavještajne zaštite, zaštite tajnih podataka...). Određena mjesta isporuke/izvršenja usluge nalaze se na udaljenim i teško pristupačnim lokacijama (čvorišta veze na Lovčenu, Bjelasici, Crnom rtu, Obosniku, Mavrijanu...). Zahtjevi u pogledu načina sprovođenja kontrole kvaliteta i prijema robe/usluge centralizovane nabavke utvrđeni su posebnim procedurama internog poslovanja MO i VCG. Dinamiku i način isporuke/izvršenja, rokove i dinamiku plaćanja takođe karakteriše atipičnost uzrokavana modelom strukture i organizacije logističkih organa u MO i VCG.

Naprijed navedene okolnosti ograničavaju standardizaciju i agregaciju nabavki, usled čega se umanjuju ili čak izostaju osnovni efekti centralizacije nabavki prije svega mogućnost za ostvarivanja efekta „ekonomije obima“ na strani ponude koji stvara potencijal za uštede naručioca putem centralizacije.

Da centralizovana nabavka nije obezbijedila ekonomično snadbijevanje u javnom sektoru može se zaključiti na osnovu javno dostupnih podataka o centralizovanim nabavkama na elektronskom sistemu javnih nabavki CG, kojom prilikom se uočava praksa cijepanja nabavki od strane centralnog tijela za sprovođenje centralizovanih nabavki odnosno sprovođenje više pojedinačnih postupaka nabavki vozila za različite naručioce kao i sprovođenje određenih nabavki koje su predmet centralizacije samo za potrebe jednog organa državne uprave (kancelarijski namjestaj, usluge deratizacije...), čak i primjena postupka jednostavne nabavke (nabavke čija procijenjena vrijednost za robe i usluge iznosi do 20.000,00 eura) čime se umanjuju pozitivni efekti ekonomije obima ili čak izostaju, ne ostvaruje veća administrativna efikasnost, niti ušteda kapaciteta usled čega izostaju osnovni pozitivni efekti centralizovanog načina sprovođenja nabavki.

U prilog navedenoj tezi da ekonomičnost snadbijevanja nije obezbijedena putem navedenog aranžmana može se predstaviti i kroz sledeće primjere:

- ✓ U postupku javne nabavke usluge osiguranja zaposlenih koje je samostalno sprovodilo Ministarstvo odbrane za svoje službenike i pripadnike Vojske Crne Gore, cijene predmetne usluge su bile niže od cijena koje su ostvarene sprovođenjem centralizovane javne nabavke, a osigurane sume za korisnike polise osiguranja koje bi se isplaćivale u slučaju nastanka vrlo vjerovatnih osiguranih slučajeva nepovoljnije odnosno u nižim iznosima u odnosu na iznose koje je Ministarstvo ugovaralo samostalnim sprovođenjem predmetnog postupka nabavke.
- ✓ U postupcima nabavke lož ulja i goriva sa zaključivanjem okvirnog sporazuma koje je Ministarstvo odbrane samostalno sprovelo ugovoren je popust na cijene predmetnih energenata (čije formiraje i maksimalne vrijednosti se određuju propisom Vlade), sa naglaskom da isti važi za svo vrijeme trajanja okvirnog sporazuma, saglasno uslovima zaključenog okvirnog sporazuma na temelju dostavljene ponude, dok Uprava za katastar i državnu imovinu u sprovedenim postupcima datih predmeta nabavke tu mogućnost nije obezbijedila ni pored agregacije zajedničkih potreba između nekoliko naručilaca tj. nije ostvarila uštedu kroz nabavku većeg obima (tzv. popust na količinu).

Sigurnost u snadbijevanju za potrebe organa državne uprave u oblasti odbrane i bezbjednosti od suštinskog je značaja. Neadekvatno sprovedena centralizovana javna nabavka

predstavlja nesigurnost i neizvjesnost u mnogim ključnim aspektima - pravnom, tehničkom, ekonomskom, čime se uvećavaju rizici nabavki (rizik od žalbi, loših ili nedovoljno kvalitetnih proizvoda, propusta dobavljača ili neadekvatnih uslova ugovora, prekidi u snadbijevanju a u krajnjem slučaju i zastoji u radu), što u slučaju rada organa u oblasti odbrane i bezbjednosti ne predstavlja samo gubitak novca i vremena već sa sobom nosi i bezbjednosni rizik i pored činjenice da se radi o nabavkama u ovom sektoru koji su manje osjetljive prirode (nabavka „nevojne“ opreme i usluga).

Propust da se efektivno upravlja pravnim rizikom podrazumijeva prenošenje rizika sa centralnog tijela na naručioce, i kada postupak pravne zaštite traje mjesecima, objedinjavanje javnih nabavki može dovesti do blokade nabavki značajno šireg obima (primjer nabavka kancelarijskog materijala za potrebe organa državne uprave 2018. i 2019. godine).

Kao poseban problem u aktuelnom sprovođenju centralizovanih nabavki javlja se i u smislu slabosti protoka informacija između učesnika u sistemu centralizacije, pogotovo kada se korespondencija birokratizuje i u situaciji kada se komunikacija sa centralnim organom nadležnim za sprovođenje centralizovanih nabavki ne odvija u pravcu studiozne razmjene informacija počevši od planiranja, preko sprovođenja i praćenja nabavki, te povratno, a sve u cilju efikasnog otklanjanja uočenih problema u sprovođenju centralizovanih nabavki.

Model strukture centralnog tijela za sprovođenje centralizovanih javnih nabavki je od suštinske važnosti za uspjeh centralizacije i treba da odražava specifične karakteristike njegovog rada. U vezi sa navedenim, a naročito zbog naprijed iznijetih specifičnosti nabavki odbrambeno-bezbjednosnog sektora, sa posebnom pažnjom je neophodno razmotriti rad nadležnog organa za sprovođenje centralizovanih nabavki u smislu da li je trenutni broj, struktura i nivo stručne osposobljenosti zaposlenih u Upravi za katastar i državnu imovinu u direktnoj vezi sa portfoliom javnih nabavki koje treba da sprovodi.

Model sprovođenja centralizovanih javnih nabavki prepuštanjem uloge centralnog organa jednom od naručilaca u sistemu javnih nabavki u Crnoj Gori koji ne posjeduje kadrovski kapacitet u dijelu stručnih lica iz oblasti predmeta nabavke, već naručioci koji su obveznici primjene koncepta centralizacije nabavki moraju iz svog sastava delegirati dati kadar za rad u komisijama za sprovođenje postupaka centralizovanih javnih nabavki u suprotnosti je sa svrhom obavljanja funkcije centralnog organa sa aspekta ostvarivanja administrativnih ušteda odnosno optimalne alokacije ljudskih resursa u primjeni centralizovanog načina nabavljanja jer upravo centralni organ treba da pruži stručnost i kapacitet koji možda nedostaje mnogim naručiocima, na primer za poznavanje određenog tržišta ili karakteristika određenog predmeta nabavke, zajedno sa ključnim funkcijama podrške, kao što su ICT, pravne usluge i administracija, uključujući i računovodstvo.

Nadalje, aktuelni prijedlozi izmjene pravnog propisa koji regulišu centralizovane nabavke a tiču se podjele poslova nabavki u sistemu centralizacije javnih nabavki na način da se poslovi koji se odnose na planiranje i realizaciju ugovora o javnoj nabavci, koja je predmet centralizacije, spuštaju na pojedinačne učesnike sistema centralizacije, a poslovi sprovođenja same nabavke, od momenta objave tenderske dokumentacije do momenta zaključivanja ugovora, ostaju u nadležnosti poslova koje obavlja centralni organ ne doprinose ostvarenju administrativne efikasnosti i djelotvornosti rada organa u javnom sektoru koja treba biti prednost profesionalno sprovedene centralizovane javne nabavke. Decentralizacija u dijelu faza procesa nabavke vodi ka neadekvatnoj upotrebi ljudskih resursa i vremena, koji se odnose na upravljanje postupkom centralizovane nabavke i disperziji podataka o centralizovanim nabavkama što može da dovede do gotovo nemoguće izrade analiza o ovom dijelu javne potrošnje, a u cilju sagledavanja efekata centralizacije nabavki.

U konačnom bitno je naglasiti da je predmetna inicijativa u potpunosti usklađena sa važećem pravnom okvirom u oblasti javnih nabavki u Crnoj Gori i pokrenuta po ugledu na uporednu pravnu praksu iz regiona (zakonodavstvo javnih nabavki u Republici Srbiji prepoznaje potrebu izdvajanja Ministarstva odbrane RS iz sprovođenja nabavki preko centralizovanog tijela za nabavke jer je Uredbom o načinu obavljanja poslova centralizovanih javnih nabavki na republičkom nivou ("Službeni glasnik RS", broj 116/20 predviđeno da se ministarstvo nadležno za odbranu i ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove izuzmu od primjene date uredbe).

Obezbeđivanje saglasnosti Vlade Crne Gore, koja je i donosilac podzakonskog akta za centralizovane nabavke, da se Ministarstvo odbrane izuzme sa liste državnih organa i javnih službi za koje se sprovode centralizovane nabavke u funkciji je postizanja svrsishodnijeg trošenja javnog novca i usklađenosti procesa javne nabavke sa misijom ove institucije.