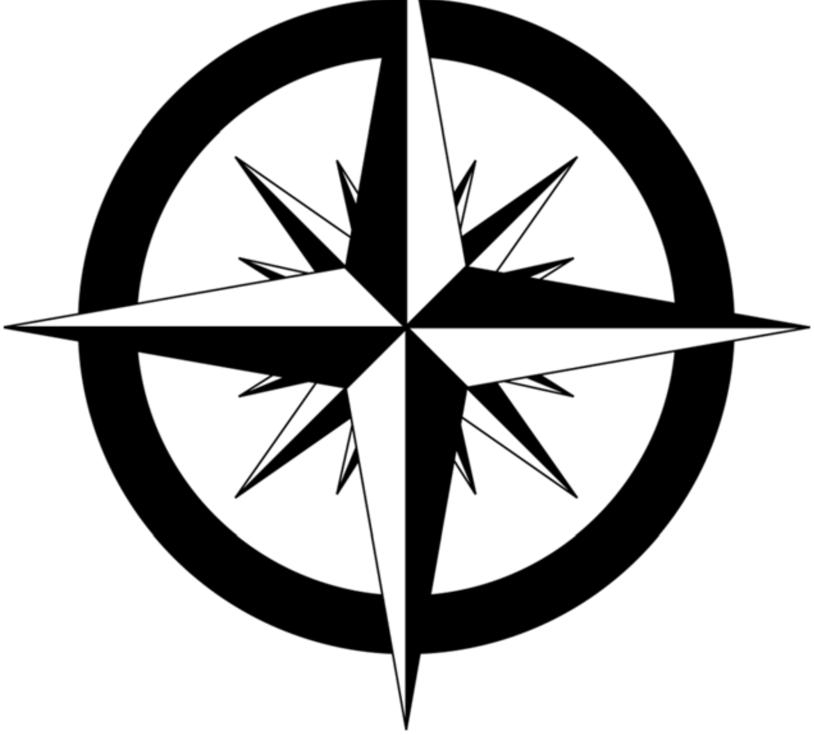
ЦИВИЛ МЕДИА за реформите на одбраната



СОДРЖИНА

АРМ со нови „фондови“ за пензии и оружје и нови правила за трошење........................3
И пензиите стануваат „трошоци на одбраната“...6
Речиси 25 милиони евра за опрема која ќе се набавува долгорочно 8
Се носи нов закон и се враќа стар систем за набавки 12
Допрва ќе следат трошоците за мисии во странство и членството во НАТО 15

Линкови:

Стр. 3 АРМ со нови „фондови“ за пензии и оружје и нови правила за трошење
Стр. 6 И пензиите стануваат „трошоци на одбраната“
Стр. 8 Речиси 25 милиони евра за опрема која ќе се набавува долгорочно
Стр. 12 Се носи нов закон и се враќа стар систем за набавки
Стр. 15 Допрва ќе следат трошоците за мисии во странство и членството во НАТО

Подготовката на оваа истражувачка сторија е поддржана од Иницијативата за демократија на Западен Балкан, програма на Фондацијата за демократија на Вестминстер. Содржината на оваа истражувачка сторија не ги одразува ставовите или мислењата на Фондацијата за демократија на Вестминстер или Британската влада

WFD WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY
Western Balkans Democracy Initiative
Funded by UK Government

АРМ со нови „фондови“ за пензии и оружје и нови правила за трошење

Покрај вкупното зголемување на буџетот за повеќе од една третина, годинава во финансирањето на одбраната има уште две значајни измени – „фонд“ за пензии, кои наместо од Фондот за пензиско и инвалидско осигурување (ПИОМ), ќе се исплаќаат од буџетот на МО, и двојно поголем „фонд“ за опремување и модернизација. Во меѓувреме, се враќа системот за повеќегодишно планирање на буџетот, запоставен цела деценија, и се подготвува првиот закон за јавни набавки во областа на одбраната и безбедноста, кој за првпат ќе ја уреди оваа област, која досега беше во сферата на дискрециски права, сосема затворена за јавноста и често подложна на злоупотреби.

пишува: **Игор. К. Илиевски**

Министерството за одбрана од оваа година од сопствениот буџет ќе им ги исплаќа пензиите на сите воени лица пензионирани од 1992 година. Тоа е една од најголемите новини во годинешниот буџет на одбраната, кој е зголемен за повеќе од една третина во однос на минатата година, а, според најавите, допрва ќе се зголемува до 2 отсто од бруто-домашниот производ, пред сè поради зачленувањето во НАТО. Најголеми зголемувања има во ставките за опремување и модернизација, која е двојно поголема, и трикратно

зголемената ставка за „трансфери кон ПИОМ“, односно пензиите. Истовремено со зголемувањето на буџетот и со промената на неговата структура, се подготвува и првиот закон за јавни набавки во областа на одбраната и безбедноста. Првиот законски текст во оваа област, која досега беше регулирана само како исклучок од Законот за јавни набавки, треба да ги примени соодветните европски директиви и предвидува набавките на војската и полицијата јавно да се објавуваат, строг систем за интегритет, прецизни технички спецификации, но и нова низа исклучоци и дискрециски права во набавките. Годинава, Министерството за одбрана го враќа во функција и системот за повеќегодишно планирање, програмирање, буџетирање и извршување (ППБИ), поставен уште во 2004 година, но кој беше запоставен повеќе од една деценија.

Единствен државен пензиски фонд надвор од ПИОМ

Покрај очекуваните зголемувања во „воениот буџет“ од 99,5 на 135,1 милиони евра, поради деценискиот запоставување, подготовките за членството во НАТО и долго одложуваното опремување и модернизација на војската, годинешниот буџет за првпат предвидува и зголемување во една, за јавноста, неочекувана ставка – пензии за воените лица.Ставката „431 – трансфери до фондот на ПИОМ“, наменета токму за пензиите, од минатогодишните 2 милиони евра годинава е зголемена на околу 7,4 милиони и е втора по висината на зголемувањето.

Во Министерството за одбрана потврдуваат дека од нивниот буџет ќе се исплаќаат пензиите за воените лица и тврдат дека таквата исплата на пензии е стандардна во земјите-членки на НАТО.

– Делот од буџетот за трансфери кон ПИОМ е зголемен заради објективно прикажување на сите трошоци во одбраната. Во овој раздел се прикажани средствата за исплата на

пензиите на сите воени лица пензионирани од 1992 година до денес. Целосните пензии сега се пресметани во буџетот на Министерството за одбрана. Тоа е стандард во НАТО – вели извор од секторот за комуникации во Министерството за одбрана.

Висок извор од министерството вклучен во процесот на планирање на финансиите ја објаснува промената, но и причината зошто оваа ставка воопшто стои во буџетот.

– Станува збор за потпрограма 14, која до сега во просек предвидуваше 110-120 милиони денари годишно. Тоа е сума од која сеисплаќаа пензиите на предвремено пензионираните воени лица до 2018 година – вели изворот.

Во 2004 година Министерството за одбрана го донесе првиот Стратегиски одбранбен преглед и почна голема трансформација на одбраната која, меѓу другото, резултираше со укинување на задолжителното служење воен рок, но и со голема редукција на персоналот.

– Тогаш, со измени во Законот за служба во АРМ воведовме нов член за предвремено пензионирање на воен персонал. Министерството за финансии тогаш бараше овие пензии да бидат на товар на буџетот на Министерството за одбраназа да не го оптоварат дополнително пензискиот фонд. Тоа е единствен случај на исплата на пензии вон ПИОМ – вели изворот, на чија анонимност инсистираше Министерството за одбрана поради внатрешни процедури и овластувања.

Според тогашните измени на Законот за служба во АРМ, офицерите, подофицерите и цивилите во АРМ под одредени услови можат да се пензиорнираат со 25 години стаж, од кои најмалку 15 години минати во војската. Најголем дел од нив имаат бенефициран стаж, а во него се сметаат и годините минати во воено образование, па дел од воените лица стекнуваат право на пензија веќе во своите четириесетти години, иако со намалена пензиска основица.
Тогаш се пензионирале околу 450 воени лица.

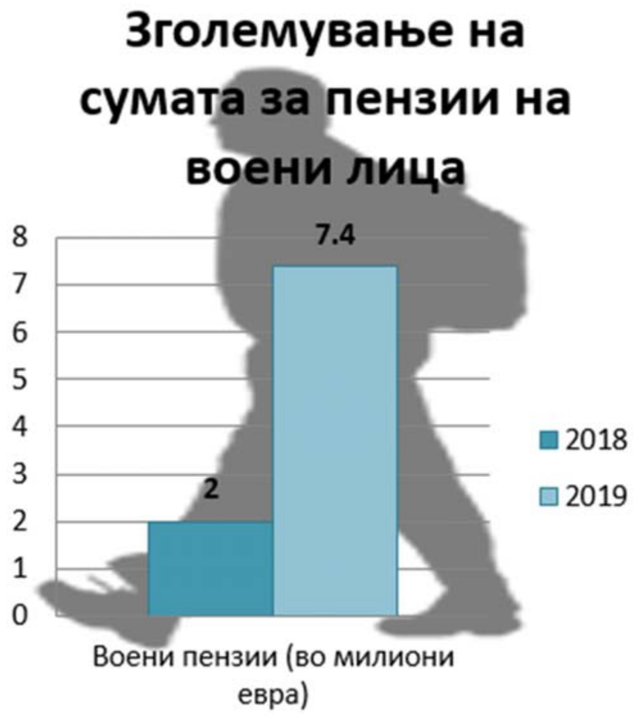
– Тие пензионери, до исполнување на старосната граница за редовна пензија, ги примаа пензиите од Министерството за одбрана. Во моментов во таа група се околу 390 лица. Со ова практично го рефундираме ПИОМ – објаснува функционерот на Министерството за одбрана.

И пензиите стануваат „трошоци на одбраната“

Игор К. Илиевски

Од годинава, сумата за пензии е трипати поголема и, покрај предвремено пензионираните, ги опфаќа сите воени пензионери.
– Поголем дел од членките на НАТО во трошоците за персоналот ги прикажуваат и трошоците за сите пензии на воените лица.Ако веќе правиме буџет од 2 отсто од бруто-домашниот производ, тогаш редно е во него да ги предвидиме и сите трошоци на одбраната – вели изворот.

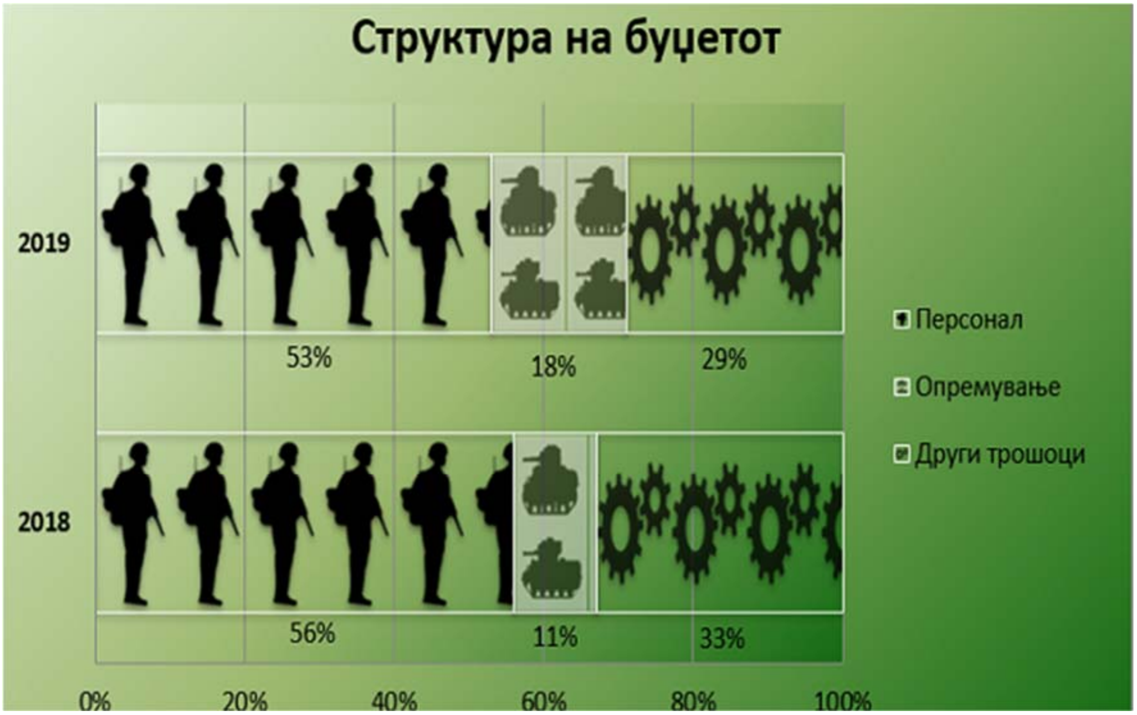
Членките на НАТО имаат различни механизми за исплата на пензии на воените лица. САД до 1984 година ги исплаќале од буџетот за одбрана, а во финансиските документи на НАТО покрај името на Бугарија редовно стои фуснота дека во буџетот за одбрана не ги пресметува пензиите. Но, според номенклатурата на НАТО на трошоци на одбраната, Алијансата ги пресметува пензиите и на воениот, и на цивилниот персонал во одбраната како трошок за одбрана.
Иако има одредена сума, засега нема прецизен број на пензионирани воени лица. Според сегашниот сооднос на предвремено пензионирани старешини и сумата која досега се издвојувала, груба проценка покажува дека сега во „воениот пензиски фонд“ ќе бидат опфатени 1.200-1.500 лица.



– Формираме работна група со Министерството за труд и социјална политика и со Фондот за пензиско и инвалидско осигурување која треба да ги утврди сите воени лица, пензионирани од 1992 година и да ги стави во оваа група. Парите ќе ги добиваме од Министерството за финансии, наместо да отидат во ПИОМ ќе дојдат во буџетот на МО. Сумата догодина можно е да се зголеми – вели изворот кој тврди дека за оваа операција нема потреба од законски измени.

Пензиите не се единственото зголемување на трошоците за персонал. Годинава, најмногу поради новите вработувања на професионални војници, за 224 милиони денари или околу 3,6 милиони евра е зголемена и ставката за плати и надоместоци.Но, вкупното зголемување на буџетот на Министерството за одбрана му ја олеснува задачата која му претстои, да ја смени структурата на буџетот и да ја прилагоди на препораките на НАТО за оптимално функционирање.

Речиси 25 милиони евра за опрема која ќе се набавува долгорочно



Игор К. Илиевски

– Ќе преземеме мерки за балансирана распределба на буџетот во одбраната со цел да ги намалиме персоналните трошоци до 50 отсто, да ги зголемиме трошоците за операции, одржување и обука до 30 отсто и да го зголемиме буџетот за опремување и модернизација на 20 отсто. Ова ќе се постигне преку комбинација на зголемување на буџетот, намалување на персоналот и воведување на финансиски ефективни процеси на управување со ресурсите – стои во последниот Стратегиски одбранбен преглед, донесен минатата година.
Поради зголемувањето од 99,5 (2018 година) на 135,1 милион евра, структурата на годинешниот буџет е многу поблиску до препораките на НАТО. За персонал годинава се предвидени вкупно околу 72 милиони евра или 53,2 отсто од буџетотза одбрана, а за опремување околу 18 отсто или 24,4 милиони евра, двојно повеќе од лани.

Тоа се нагласува и во Стратегискиот одбранбен преглед (СОП):

– Ова дополнително финансирање ќе овозможи набавка на вооружување и опрема, за што деталите ќе бидат утврдени во Долгорочен план за развој 2019-2028 кој ќе следува по СОП.

Во министерството велат дека Долгорочниот план за развој на одбраната, чиј дел е и планот за опремување и модернизација, е подготвен и треба да се најде на дневен ред на некоја од следните седници на Владата. Ова го потврди и министерката за одбрана Радмила Шекеринска, која за следната година најави 20 отсто од буџетот за опремување.

– Долгорочниот план за развој на одбраната е готов, очекуваме наскоро да биде усвоен од Владата и со тоа уште еднаш ќе ја потврдиме одлучноста за издвојување на 2 отсто од БДП за одбраната, а веќе од следната година ќе издвојуваме 20 отсто од одбранбениот буџет за модернизација на Армијата – вели министерката.

Во септември минатата година Владата усвои информација за подготвување на Планот за модернизација на АРМ, во кој се опишани генералните потреби од вооружување и воена опрема.

– Приоритет во опремувањето и модернизацијата имаат декларираните сили за НАТО/ПзМ (Партнерство за мир) активности прифатени во рамките на НАТО Процесот на планирање и преглед (PARP), вклучително и Лесната пешадиска баталјонска група како најголема декларирана борбена единица со која Република Македонија придонесува во НАТО базенот на сили– соопшти тогаш Владата.

Министерката Шекеринска изјави дека 11 милиони евра ќе бидат наменети за опремување на специјалните сили.

За да ја опреми само Лесната пешадиска баталјонска група, на АРМ ѝ требаат меѓу 34 и 40 пешадиски борбени возила или оклопни транспортери.

– Според сегашните цени, еден чини меѓу 2,5 и 3 милиони евра, но само како платформа, без целосно вооружување и опрема – вели друг висок извор во Министерството за одбрана, вклучен во процесот на подготовки за членство во НАТО.

Оклопните транспортери само за еден баталјон би чинеле меѓу 80 и 120 милиони евра, или во најевтината варијанта на АРМ би ѝ требале најмалку четири години за со својот буџет да ги купи само транспортерите за еден баталјон.

За целосно да се опреми сегашната механизирана пешадиска бригада на АРМ, која има четири баталјони, ќе бидат потребни меѓу 136 и 160 оклопни транспортери, што би чинело од 340 до 480 милиони евра само за платформите-возилата без вооружување.

– Ќе бидат потребни најмалку десет години за да се плати сета неопходна опрема за декларираните единици– оценува изворот.

Според проценките на Министерството за финансии, со растот на буџетот на одбраната АРМ ќе дојде до сума од 40 милиони евра годишно за опремување.

Според Стратегискиот одбранбен преглед, на АРМ ѝ требаат и тактички комуникациски систем, инженериски машини и опрема, опрема за сајбер-одбрана, воени транспортни возила, орудија за посредна огнена поддршка, индивидуална и колективна опрема за атомско-биолошко-хемиска одбрана и балистичка заштита, опрема за извидување, разузнавање, набљудување и определување на цели, комуникациска опрема…

– За набавките имаме едноставен принцип – на прво место е човекот. Плаќањето на опремата ќе биде долгорочно, поделено во неколку години – вели функционерот вклучен во процесот на финансирање.

Со таквиот приод кон крупните набавки, министерството „воскреснува“ еден систем, воведен уште со реформите во 2004 година, кој цела деценија беше запоставен – системот за планирање, програмирање, буџетирање и извршување (ППБИ).

Се носи нов закон и се враќа стар систем за набавки

Игор К. Илиевски

– Највисок приоритет за идното одбранбено планирање е повторното воведување на процесите од системот на повеќегодишно планирање, програмирање, буџетирање и извршување (ППБИ) во одбраната.ППБИ повторно ќе претставува главна алатка за менаџирање со ресурсите во одбраната – стои и во новиот Стратегиски одбранбен преглед.

Министерството го воведе овој систем по препорака на НАТОуште во 2004 година, истовремено со земјите-членки, за огромните суми за купување оружје да ги распореди во неколку годишни буџети и полесно да ги планира набавките. По цела деценија запоставување и на буџетот и на неговото повеќегодишно планирање, ППБИ се враќа навреме за новата регулатива на набавките во одбраната, која за прв пат ќе биде регулирана со посебен закон.

Министерството за финансии, кое е предлагач на законот, нагласува дека овие набавки досега не биле уредени со посебен закон кој би бил во согласност со европските директиви.Досега, единствено споменување на набавките во одбраната и безбедноста

во законската регулатива беа два исклучока од стариот, и десетина исклучоци во сегашниот Закон за јавни набавки, донесен неодамна.

– Основна цел на предлог-законот е да се усогласи националното право за јавни набавки со европското право, конкретно со Директивата 2009/81/ЕУ за јавни набавки во областа на одбраната и безбедноста. Со законот ќе се постигне поголема транспарентност и отчетност во спроведувањето на набавките кои имаат одбранбен и безбедносен карактер – посочува предлагачот во образложението за потребата за донесување на законот.
Една од главните новости кои ги носи нацрт-законот е објавувањето на набавките за одбраната. Членот 34 пропишува обврска известување за склучен договор задолжително да се објави на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), а огласите за доделување договор треба да се објавуваат секогаш, освен доколку се бара заштита на тајните или личните податоци. Предлог-текстот со посебен член предвидува заштита на информациите кога договорите за набавки вклучуваат, бараат или содржат доверливи информации.
И набавките на опрема ќе бидат огласувани на ЕСЈН, а ако е повисока од 400.000 евра, и во Службеното гласило на ЕУ.Законот има и друга сума како праг- ќе се применува за набавки од 20.000 евра за стоки и услуги и од 50.000 за работи.

Дури и со праг на примена, регулативата е исчекор напред во транпарентноста во трошењето на парите во одбраната. Досега ниедна набавка на оружје за АРМ, а до скоро ниту набавките на униформи и опрема, не била објавена. За потсетување, набавките и продажбите на опрема за АРМ досега произведоа неколку афери и судски случаи, во кои беа судени двајца поранешни министри и десетина високи цивилни и воени функционери во одбраната.

Попрецизни правила за набавки

Покрај тоа што ги прави повидливи набавките во одбраната, законскиот текст првпат предвидува и конкретни мерки за заштита на законитоста на постапката, параметри кои понудувачите мораат да ги исполнат, критериуми кои автоматски ги дисквалификуваат од учество на тендери, но и мерки кои треба да го спречат или барем намалат, влијанието врз процесот на одлучување.

Законот пропишува обврска службениците кои ќе утврдат незаконитост во набавката тоа веднаш да го пријават и им гарантира заштита, а забранува лица вклучени во крупни набавки, ако го напуштат Министерството, да се вработат, да стекнат удел или каква било корист од фирма која добила тендер. На лицата кои учествуваат во подготовка на набавките им се забранува да учествуваат и како понудувачи, а воведува и ограничувања во врските меѓу фирмите кои учествуваат во тендери.

Во тендерите мора да се наведат прецизни технички спецификации за опремата, но не такви што ќе упатуваат на конкретна понуда, како што се случуваше со низа јавни набавки во минатите години, особено во МВР. Техничките карактеристики, според нацрт-законот, мора да потекнуваат од пропишана стандардизација. Параметрите кои мора да ги исполнуваат компаниите, пак, треба да ја исклучат, или барем намалат,

можноста тендерите да ги добиваат човек-фирми, пропаднати компании, „цвеќарници“-фирми чија основна дејност е нешто сосема друго или фирми поврзани со лица осудувани за кривични дела, чија листа е наведена во законот.

Нацрт-законот предвидува и мерки за поголема ефикасност и ефективност во набавките, меѓу другото и со пресметување на трошоци на животен век како критериум за набавката.

Според првата нацрт-верзија на текстот на новиот закон, тој ќе се применува за сите договори за набавка на воена и опрема од безбедносен карактер, и работи, стоки и услуги поврзани со таквата опрема. Листата на таквата опрема треба да ја утврди Владата.

Текстот, како и Законот за јавни набавки, предвидува можност купувањето опрема да се подели на делови кои ќе бидат регулираани со двата закони-цивилен и воен дел.

– Одлуката дали да се спроведе единствена постапка или повеќе посебни постапки не смее да се носи со цел исклучување на примената на овој закон или на Законот за јавните набавки – стои во членот 5 од текстот, кој ги регулира комбинираните договори.

И повторно, исклучоци

Но, и овој закон предвидува исклучоци, кои останувaат во сферата на дискрециски права. Вкупно петнаесетина.

Законот нема да се применува за договори уредени со посебни процедури од меѓународни договори, набавки од влада на друга држава, набавки за сили стационирани надвор од земјата (единици во операции во странство), набавки со правила на меѓународна организација, како НАТО, која набавува за сопствени цели или за договори кои по тие правила мора да и се доделат на една земја-членка на организацијата. Законот нема да се применува ниту за договори кои би ја обврзале државата да достави информации кои би ги загрозиле „основните интереси за нејзина безбедност“. Апсолутен исклучок се договорите за опрема или услуги за разузнавачки активности. На процедура на јавни набавки нема да подлежат ниту плаќањата поврзани со истражување и развој на нова опрема и сите набавки поврзани со недвижности. Сепак, нацрт-законот ја обврзува Владата за сите овие набавки да донесе посебен годишен план.

Иако предвидува низа исклучоци, нацрт-законот се повикува на одредби во европската директива, кои се речиси идентични. Директивата ги правда исклучоците, меѓу другото, и со „чувствителноста на некои договори“, „потребите на разузнавањето“ и итноста во операциите надвор од сојузничка/територија на ЕУ.

Допрва ќе следат трошоците за мисии во странство и членството во НАТО

Игор К. Илиевски

Покрај сегашните промени, буџетот на одбраната уште ќе ја менува структурата со полноправното членство во НАТО. Меѓу другото, Македонија ќе треба да учествува во заедничкиот буџет на Алијансата, но и да одвои повеќе пари за трошоците за воени операции надвор од нејзината територија.
Годинава мисиите на АРМ во странство ги чинат даночните обврзници 3,4 милиони евра. Тоа се само парите за исплата на платите на војниците во Авганистан, Босна и Херцеговина и Либан. Со сегашните аранжмани, тоа се единствените трошоци што АРМ ги има за мисиите.

„Трошоците за операции надвор од земјата се околу ијлада евра по човек за еден месец", вели висок извор од Министерството за одбрана.

Според наводите во буџетот, годинава 70 припадници на АРМ учествуваат во мисии во странство. Поделени во два контингента со шестмесечна мисија, на пример, месечните трошоци за секој контингент би биле по 35.000 евра, или 420.000 евра годишно. Но, за операција во која би била вклучена Лесната пешадиска борбена група, на пример, експедициска единица на АРМ која би требало да брои најмалку илјада војници, трошоците само за еден месец би биле милион евра.

Друг крупен трошок за операциите во странство е стратегискиот транспорт, односно начинот на кој војниците и опремата ќе се пренесат од Македонија до местото на операции. Досега, транспортот секогаш бил на товар на партнерска земја.

„Стратегискиот транспорт ќе зависи од ситуација до ситуација и така и ќе го пресметуваме. Тоа се трошоци кои најчесто не можат да се предвидат однапред. Во редовните мисии ни е обезбеден од партнерите“, вели изворот.

Третата значајна ставка која допрва ќе се пресметува во буџетот се трошоците за контрола на воздушниот простор, односно за патроли на воени авиони за заштита на небото. Земјите од НАТО кои, како Македонија, немаат авијација за оваа услуга „изнајмуваат“ сојузнички авиони, односно ја добиваат од земја-членка која има воздухопловни капацитети. На пример, небото на Црна Гора и Албанија го патролираат грчки и италијански воени авиони.

„Аранжманот за заштита на небото допрва ќе го договараме, обично се прави со соседна земја“, вели изворот.

За среќа на планерите на одбранбениот буџет, истовремено со овој разговор, при посетата на грчкиот премиер Алексис Ципрас на Скопје, Грција најави дека бесплатно ќе патролира на македонското небо.

Мерливи параметри во набавките

Во очекување на новиот закон за јавни набавки од областа на одбраната и безбедноста, министерството се обидува да ги прилагоди процедурите за набавки и да ги допрецизира со мерливи параметри.

Така, со една измена на Упатството за начинот на спроведување на постапката за јавни набавки во Министерството за одбрана (МО)на 3 април лани, преку интерните процедури воведува обврска секоја јавна набавка да биде проследена со технички спецификации на производот кој се набавува и со преглед на најмалку три производи кои постојат на пазарот, а ако нема три такви производи, да се образложи неопходноста од набавката. Измените пропишуваат и лицето од МО кое ја изготвило техничката спецификација да биде вклучено во работата на комисијата, а неговото мислење за понудите да влезе во посебен записник. Меѓу другото, со измените му се дава можност на министерот да формира комисија за квалитативен и квантитативен прием при реализација на договорите.