

**POJAVNI OBLICI UGROŽAVANJA SIGURNOSTI U JAVNIM
NABAVKAMA**

**MANIFESTATIONS OF ENDANGERING SAFETY IN PUBLIC
PROCUREMENT**

Stručni rad

*Doc. dr. Tarik Rahić**

*Prof. dr. Nedžad Korajlić**

*Naida Korajlić, MA**

Sažetak

Sigurnost je jedan od najvažnijih elemenata društvenog poretka sa jasnim implikacijama na kvalitet života svakog pojedinca i društvene zajednice u cjelini. Oblici ugrožavanja sigurnosti su svakodnevni i raznovrsni po vrsti i intenzitetu. Posebno su manifestni po posljedicama i uticaju u javnim nabavkama. Efekti ugrožavanja sigurnosti u javnim nabavkama se izražavaju kroz gubitak budžetskih sredstava, te kroz slabiji i niži kvalitet roba, usluga i radova koji se nabavljaju. Navedeno dovodi do situacije nezadovoljstva korisnika čije potrebe se osiguravaju kroz proces javne nabavke. Cilj rada je prikazati nekoliko najsignifikantnijih pojava oblika ugrožavanja sigurnosti u javnim nabavkama uzimajući u obzir sve segmente procesa javne nabavke.

Ključne riječi: sigurnost, javne nabavke, pojava oblici

Abstract

Security is one of the most important element of the social order with clear implications on the quality of life of every individual and the community as a whole. Forms of threats to security are daily and varied in

** BH Telecom d.d. Sarajevo, e-mail: tarik.rahic@gmail.com*

** Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, Univerzitet u Sarajevu, e-mail: dean@fkn.unsa.ba*

** Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, e-mail: korajlicnaida@hotmail.com*

type and intensity. They are especially manifested by the consequences and impact of public procurement. Effects of endangering safety in public procurement are expressed through the loss of budgetary funds, and the weaker and lower quality goods, services and works to be procured. This led to a situation of discontent users whose needs are provided through the public procurement process. The aim was to demonstrate several najsignifikantnijih forms of threats to security in public procurement taking into account all aspects of the procurement process.

Key words: security, public procurement, manifestations

1. UVOD

Sigurnost je jedan od najvažnijih elemenata društvenog poretka sa jasnim implikacijama na kvalitet života svakog pojedinca i društvene zajednice u cjelini. Oblici ugrožavanja sigurnosti su svakodnevni i raznovrsni po vrsti i intenzitetu.

Posebno su manifestni po posljedicama i uticaju u javnim nabavkama. Efekti ugrožavanja sigurnosti u javnim nabavkama se izražavaju kroz gubitak budžetskih sredstava, te kroz slabiji i niži kvalitet roba, usluga i radova koji se nabavljaju.

Navedeno dovodi do situacije nezadovoljstva korisnika čije potrebe se osiguravaju kroz proces javne nabavke.

Javna nabavka podrazumijeva skup radnji i aktivnosti koje vrši ugovorni organ, kao obveznik primjene propisa o javnim nabavkama, u cilju pribavljanja odgovarajućih roba, izvršenja usluga ili izvođenja radova, a za tu svrhu izdvaja određena i osigurana sredstva, koja imaju karakter javnih ili budžetskih sredstava (Bovis, 2016).

Općenito posmatrano, sigurnost i zaštita predstavljaju jedan od fundamentalnih preduslova za egzistiranje društvene zajednice (Korajlić, 2012). U tom smislu, javna sigurnost predstavlja stanje u kojem su pojedinci, društvo i država zaštićeni od svake opasnosti i štete glede pravno priznatih interesa (Modly et al., 2008).

Kao jedan od esencijalnih ciljeva sistema javnih nabavki možemo izdvojiti ostvarenje i zaštitu sigurnosti u javnim nabavkama. Sigurnost se,

prije svega, tiče javnog interesa, odnosno pravilnog i efikasnog utroška sredstava poreskih obveznika u svrhe za koje su namijenjena.

S tim u vezi, neki od najsignifikantnijih pojava oblika ugrožavanja sigurnosti u javnim nabavkama jesu nabavka nepotrebnog (po sadržini, količini ili kvalitetu), nejasna i kontradiktorna sadržina tenderske dokumentacije, odnosno dopuštanje realizacije ugovora drugačije od onoga što je ponuđeno i ugovoreno.

2. NABAVKA NEPOTREBNOG (PO SADRŽINI, KOLIČINI ILI KVALITETU)

Planiranje javne nabavke podrazumijeva više radnji koje naručilac javne nabavke preduzima u cilju pripreme provođenja postupka javne nabavke i kasnijeg zaključenja i realizacije ugovora (Rahić et al., 2016a).

Navedene radnje se ispoljavaju kao utvrđivanje potreba za nabavkom, predviđanje sredstava usvajanjem budžeta ili finansijskog plana, kao i donošenje plana nabavki, koji sadrži dinamiku sprovođenja nabavki, vrstu postupka, procijenjenu vrijednost i ostale potrebne elemente.

Utvrđivanjem potreba za nabavkom naručilac se, aktivnom komunikacijom unutar svojih organizacionih dijelova (kao što su tehnička, finansijska, pravna služba i služba komercijale), opredjeljuje šta će nabavljati u jednoj godini.

Pri tom, naručilac se rukovodi analizom nabavki i potreba u prethodnom periodu, trenutnim potrebama i stanjem zaliha, analizom aktuelnog stanja na tržištu, kao i godišnjim i srednjoročnim planovima poslovanja.

Veoma je važno da tom prilikom naručilac realno i objektivno utvrdi potrebe sa stanovišta poslova koji su mu dati u nadležnost, ali i sa stanovišta raspoloživih kadrovskih i tehničkih kapaciteta.

Kada je riječ o poslovima koje obavlja naručilac, trebalo bi uzeti u obzir ne samo ono što je navedeno u propisima i odlukama nadležnih organa kojima su određeni ti poslovi već i godišnje i srednjoročne planove poslovanja (Rahić et al., 2016b).

U tom smislu, objektivnost naručioca u utvrđivanju potreba za nabavkom trebalo bi ocjenjivati na osnovu odgovora na sljedeća pitanja:

1. Da li je uopšte potrebno nabaviti određene predmete nabavki?
2. Da li su količine roba (obim radova ili usluga) koje se traže potrebne?
3. Koji je adekvatan kvalitet onoga što će se nabavljati?
4. Da li predmet nabavki po svojim karakteristikama odgovara potrebama naručioca?

Sve navedeno je u domenu razmatranja prije svega ekonomičnog postupanja naručioca u početnoj fazi javne nabavke.

Nabavka nečega što realno nije potrebno naručiocu, ili nabavka u neodgovarajućim količinama, neadekvatnog kvaliteta i neodgovarajućih svojstava dovodi do nepotrebnih izdataka iz javnih sredstava.

U brojnim slučajevima motiv za ove pojave je koruptivne prirode, tj. težnja ponuđača i pojedinaca zaposlenih kod naručioca da ostvare imovinsku korist na račun javnih sredstava.

Kao primjeri predmetnih nabavki mogu se navesti nabavke:

- intelektualnih usluga čije rezultate neće koristiti naručilac, kao što su različite analize, istraživanja, prevođenje itd.;
- potrošnog materijala ili rezervnih dijelova iako se u skladištu naručioca nalaze znatne količine koje nisu iskorištene u dužem vremenskom periodu;
- zamjene opreme koja je još uvek upotrebljiva i u dobrom stanju (nabavka novih automobila iako naručilac raspolaže vozilima koja nisu mnogo korištena i koja su sasvim ispravna);
- stručne specijalizovane obuke za lica kojima ta obuka nije potrebna s obzirom na radno mesto na kojem su angažovana;
- nabavka specijalnih terenskih vozila iako nijedan od poslova koje obavlja naručilac ne ukazuje na to da će ta vozila biti korištena na specifičnim terenima.

Kao primjeri nabavki u većim količinama i obimu od potrebnih navode se:

- nabavka velike količine građevinskog materijala iako je objekat koji će se graditi male površine i spratnosti;
- nabavka računara ili dijelova kancelarijskog namještaja (radnih stolova, stolica i sl.) u znatno većem broju od broja zaposlenih kod naručioca;

- nabavka izrade sajta naručioca sa velikim brojem nepotrebnih aplikacija koje neće koristiti očekivani posjetioци tog sajta.

Kada su u pitanju nabavke koje su po kvalitetu i tehničkim karakteristikama predmeta znatno iznad potreba naručioca, primjeri takvih nabavki bi mogli da budu sljedeći:

- službena vozila nepotrebne kubikaže, dimenzija i drugih karakteristika;
- računarska oprema i programi visokih performansi (velika brzina procesora, znatan kapacitet raspoložive memorije itd.) iako se nabavljaju za potrebe zaposlenih koji će na njima obavljati jednostavne operacije obrade i štampanja teksta ili razmjene elektronske pošte;
- službeni telefoni sa nepotrebnim karakteristikama, kao što je ugrađena kamera visoke rezolucije;
- skupocjeni kancelarijski namještaj.

3. NEJASNA I KONTRADIKTORNA SADRŽINA TENDERSKE DOKUMENTACIJE

Tenderska dokumentacija je dokumentacija koju sastavlja naručilac i na osnovu koje zainteresovana lica sastavljaju svoje ponude ili prijave radi učešća u postupku javne nabavke (Rahić, 2010).

Svakako da je ta dokumentacija od velikog značaja za pravilnost i efikasnost cijelog postupka javne nabavke, ali i za realizaciju ugovora o javnoj nabavci koja slijedi poslije okončanog postupka.

Zbog toga je mnogi autori nazivaju najvažnijim dijelom postupka javne nabavke, odnosno najznačajnijim aktom koji naručilac sastavlja u tom postupku.

Praktično, od načina na koji je tenderska dokumentacija sastavljena zavisi i cijeli tok postupka javne nabavke, ali i cjelokupne nabavke u širem smislu. Eklatantni primjeri navedenog pojavnog oblika ugrožavanja sigurnosti u javnim nabavkama jesu:

- nejasne i kontradiktorne informacije o tome kako bi ponuđači trebalo da sastave i podnesu ponude (npr., u jednom dijelu se zahtijeva da sve strane ponude budu ovjerene pečatom od strane ponuđača, a u

drugom dijelu se navodi da je na taj način potrebno da budu ovjereni samo obrasci koje popunjava ponuđač);

- različiti podaci u javnom pozivu i tenderskoj dokumentaciji (pogotovo u pogledu uslova i elemenata kriterija);
- nedefinisanje dokaza o obaveznim uslovima za učešće ponuđača (npr., nije određen organ koji izdaje dozvolu za obavljanje djelatnosti koja je predmet javne nabavke ili bilo koji drugi dokaz);
- nedovoljno jasne tehničke karakteristike predmeta nabavke (u različitim dijelovima navedene su različite karakteristike);
- nedovoljno jasna i objektivno neprovjerljiva metodologija primjene elemenata kriterija za izbor najpovoljnije ponude (kada sadrži parametre koji se zasnivaju na subjektivnoj ocjeni članova komisije naručioca).

4. DOPUŠTANJE REALIZACIJE UGOVORA DRUGAČIJE OD ONOGA ŠTO JE PONUĐENO I UGOVORENO

Ugovor o javnoj nabavci se ne može zaključiti bez provedenog postupka javne nabavke. Ništavost ugovora je najozbiljniji nedostatak jednog ugovora zbog kojeg svako zainteresovano lice može u neograničenom roku da podnese tužbu nadležnom sudu i da traži da se utvrdi da ne proizvodi nikakvo pravno dejstvo (Rahić, 2013).

Međutim, ne samo da ugovor o javnoj nabavci ne može da se zaključi bez provedenog postupka javne nabavke već, po pravilu, ni izmjene i dopune ugovora u vidu aneksa ne bi mogle da se izvrše bez takvog postupka.

Jedan od izuzetaka u tom pogledu je promjena cijene poslije zaključenja ugovora ukoliko se vrši iz objektivnih razloga koji su bili određeni u tenderskoj dokumentaciji za konkretan postupak javne nabavke.

Naručilac, naime, ima mogućnost da dozvoli promjenu cijene nakon zaključenja ugovora, ali samo iz objektivnih razloga koji su kao takvi određeni u tenderskoj dokumentaciji, čime su postali poznati svim potencijalnim ponuđačima još u fazi pripremanja ponude.

Primjeri dopuštanja realizacije ugovora drugačije od onoga što je ponuđeno i ugovoreno su:

- promjena ugovorene cijene iako u tenderskoj dokumentaciji nisu određeni objektivni razlozi zbog kojih bi naručilac mogao to da dozvoli;
- promjena ugovorene cijene i u dijelu na koji se ne odnose objektivni razlozi predviđeni u tenderskoj dokumentaciji, kao što je slučaj kada zbog promjene cijene goriva poskupi cijena transporta nekih roba, ali naručilac dozvoli ne samo promjenu cijene u pogledu troškova prevoza (kao jednog elementa u strukturi cijene zbog čijeg poskupljenja je dozvoljena izmjena cijene) već dozvoli i promjenu marže ponuđača u procentu promjene cijene goriva;
- promjena uslova i načina plaćanja tako što se, recimo, izvrši avansno plaćanje ugovorene cijene u cjelini ili djelimično iako je ugovorom o javnoj nabavci određeno da će se plaćanje izvršiti tek po obavljenom poslu, odnosno poslije izvršenja svih ugovornih obaveza od strane ponuđača;
- promjena ugovorenog roka izvršenja posla tako što naručilac izabranom ponuđaču dozvoli da isporuči robu, pruži uslugu ili izvede radove u roku dužem od onog koji je bio ponuđen, odnosno dozvoli mu da kasni sa ispunjenjem ugovornih obaveza;
- promjena predmeta nabavke tako što naručilac dozvoli ponuđaču da isporuči nešto što je slabijeg kvaliteta i tehničkih karakteristika u odnosu na ono što je ponuđeno (isto se odnosi i na pružanje usluge ili izvođenje radova).

5. ZAKLJUČAK

Sigurnost je jedan od najvažnijih elemenata društvenog poretka sa jasnim implikacijama na kvalitet života svakog pojedinca i društvene zajednice u cjelini. Oblici ugrožavanja sigurnosti su svakodnevni i raznovrsni po vrsti i intenzitetu.

Posebno su manifestni po posljedicama i uticaju u javnim nabavkama. Efekti ugrožavanja sigurnosti u javnim nabavkama se izražavaju kroz gubitak budžetskih sredstava, te kroz slabiji i niži kvalitet roba, usluga i radova koji se nabavljaju.

Navedeno dovodi do situacije nezadovoljstva korisnika čije potrebe se osiguravaju kroz proces javne nabavke.

Javna nabavka podrazumijeva skup radnji i aktivnosti koje vrši ugovorni organ, kao obveznik primjene propisa o javnim nabavkama, u cilju pribavljanja odgovarajućih roba, izvršenja usluga ili izvođenja radova, a za tu svrhu izdvaja određena i osigurana sredstva, koja imaju karakter javnih ili budžetskih sredstava.

Kao jedan od esencijalnih ciljeva sistema javnih nabavki možemo izdvojiti ostvarenje i zaštitu sigurnosti u javnim nabavkama. Sigurnost se, prije svega, tiče javnog interesa, odnosno pravilnog i efikasnog utroška sredstava poreskih obveznika u svrhe za koje su namijenjena.

S tim u vezi, neki od najsignifikantnijih pojava oblika ugrožavanja sigurnosti u javnim nabavkama jesu nabavka nepotrebnog (po sadržini, količini ili kvalitetu), nejasna i kontradiktorna sadržina tenderske dokumentacije, odnosno dopuštanje realizacije ugovora drugačije od onoga što je ponuđeno i ugovoreno.

LITERATURA

1. Bovis, C., 2016. EU Public Procurement Law, Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing
2. Korajlić, N., 2012. Istraživanje krivičnih djela, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu
3. Modly D., Šuperina M., Korajlić N., 2008. Rječnik kriminalistike. Zagreb: Strukovna udruga kriminalista
4. Rahić T. et al., 2016b. Priručnik za provođenje pregovaračkog postupka u javnim nabavkama. Sarajevo: Rec
5. Rahić T., Kozadra F., Hadžimusić M., 2016a. Priručnik za praktičnu primjenu Zakona o javnim nabavkama BIH. Sarajevo: Privredna štampa
6. Rahić, T., 2010. Zaštita prava ponuđača u procesu javnih nabavki, Sarajevo: DES
7. Rahić, T., 2013. Razvoj sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini u kontekstu međunarodnih trgovinskih sporazuma, doktorska teza, Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru