

*Sažetak*  
*April, 2017*

**OTVORENA VRATA  
JAVNIH NABAVKI  
U ZDRAVSTVU**



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA  
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

**PRAVNI SKENER** +

*Sažetak je napisan na osnovu izveštaja "Otvorena vrata javnih nabavki u zdravstvu" koji je urađen uz podršku Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Za sadržaj teksta su odgovorni autori i on ne mora nužno odražavati stavove Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.*

## **1. PREGOVOR**

Javne nabavke u zdravstvenom sistemu Republike Srbije prednjače po brojnosti u odnosu na druge oblasti u kojima je obavezno njihovo sprovođenje. Odgovornost koju nadležni subjekti nose u ovom poslu se ogleda kroz poštovanje pravnog okvira koji reguliše postupak javne nabavke, kao i kroz odgovornost prema novčanim sredstvima koja su namenjena za finansiranje predmeta javne nabavke i obezbeđenja efikasnog funkcionisanja zdravstvenog sistema.

Zakon o javnim nabavkama<sup>1</sup> koji je Narodna skupština Republike Srbije donela 29. decembra 2012. godine počeo je da se primenjuje od 1. aprila 2013. godine. Nakon početka primene, tokom 2015. godine, ZJN je dva puta menjan. Zakon o javnim nabavkama prati veliki broj pravilnika, odluka, uputstava i mišljenja.

Projekat "Otvorena vrata javnih nabavki u zdravstvu" ima za cilj da:

1. ukaže na neophodnost veće transparentnosti u toku postupka
2. doprinese smanjenju korupcije
3. obezbedi bolje funkcionisanje postupka javnih nabavki
4. omogući efikasnije procesuiranje slučajeva kršenja zakona

Kako bi navedeni ciljevi bili ostvareni Pravni skener smatra da je neophodno celokupan sistem javnih nabavki učiniti pristupačnijim javnosti. U skladu sa tim je kreirana interaktivna mapa od 292 naručioca iz zdravstvenog sektora. Na osnovu interaktivne mape je napravljena baza u kojoj se nalazi više od 100.000 podataka prikupljenih u periodu od 1. novembra 2016. godine do 15. marta 2017.

Projekat je u celini podržala Fondacija za otvoreno društvo, Srbija.

## **2. METODOLOGIJA**

Interaktivna mapa i baza podataka su zasnovane na raznovrsnim podacima koji se odnose na naručioce (zdravstvene ustanove) i dobavljače, zatim podatke koji se odnose na tok javne nabavke i dostupne dokumente, procenjene i ugovorene vrednosti.

Projektni tim je pratio javne nabavke u zdravstvu u periodu od 1. novembra 2016. do 15. marta 2017. godine. Kreirana je obimna baza naručilaca javnih nabavki u zdravstvu koja sadrži informacije o: broju i detaljima poziva za javne nabavke koje su objavili u periodu od dva meseca (novembar i decembar 2016. godine); postupku i predmetu javne nabavke; tipu i broju dokumenta koji su objavljeni za svaku javnu nabavku pojedinačno, o statusu ugovora, o ugovorenim vrednostima javnih nabavki, kao i o podacima o dobavljačima.

---

<sup>1</sup> Službeni glasnik RS, br. 124/12, 14/15 i 68/15

Upućeno je 294 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i upućeno je 7 žalbi Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Paralelno sa ovim procesom, analizirane su odluke Republičke komisije u upravnom i prekršajnom postupku. Prikupljene su i analizirane odluke privrednih sudova, Upravnog suda, osnovnih i viših sudova za krivično delo Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom iz člana 234a Krivičnog zakonika. Pored navedenih izvora analiziran je i rad tužilaštava (osnovnih i viših).

Tim Pravnog skenera je sproveo 21 direktni monitoring otvaranja ponuda za javne nabavke u zdravstvenim ustanovama i institucijama u Beogradu.

Prikupljeni podaci i uočene nepravilnosti su detaljnije analizirani u poglavljima 3. Analiza pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, 4. Zaštita prava i 5. Transparentnost javnih nabavki.

### **3. ANALIZA PREGOVARAČKOG POSTUPKA BEZ OBJAVLJIVANJA POZIVA ZA PODNOŠENJE PONUDA**

Detaljan pregled i analiza su potvrdili da je najnetransparentniji postupak javne nabavke pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda. ZJN predviđa kada je naručilac obavezan da zatraži mišljenje od Uprave koja daje pozitivno ili negativno mišljenje, a u određenim slučajevima može da pokreće prekršajni postupak. Analizom mišljenja ustanovljeno je da se od osam razloga predviđenih ZJN u javnim nabavkama iz oblasti zdravstva, naručioci pozivaju isključivo na četiri, i to:

1. Ukoliko zbog tehničkih razloga predmeta javne nabavke ili iz razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava, nabavku može izvršiti samo određeni ponuđač
2. Zbog izuzetne hitnosti i vanrednih situacija
3. U slučaju dodatne isporuke dobara, odnosno ako bi promena dobavljača prouzrokovala nesrazmerno velike tehničke teškoće u poslovanju i održavanju
4. U slučaju potrebe za dodatnim uslugama ili radovima koji nisu bili predviđeni prvobitnom javnom nabavkom

#### **3.1. Negativna mišljenja**

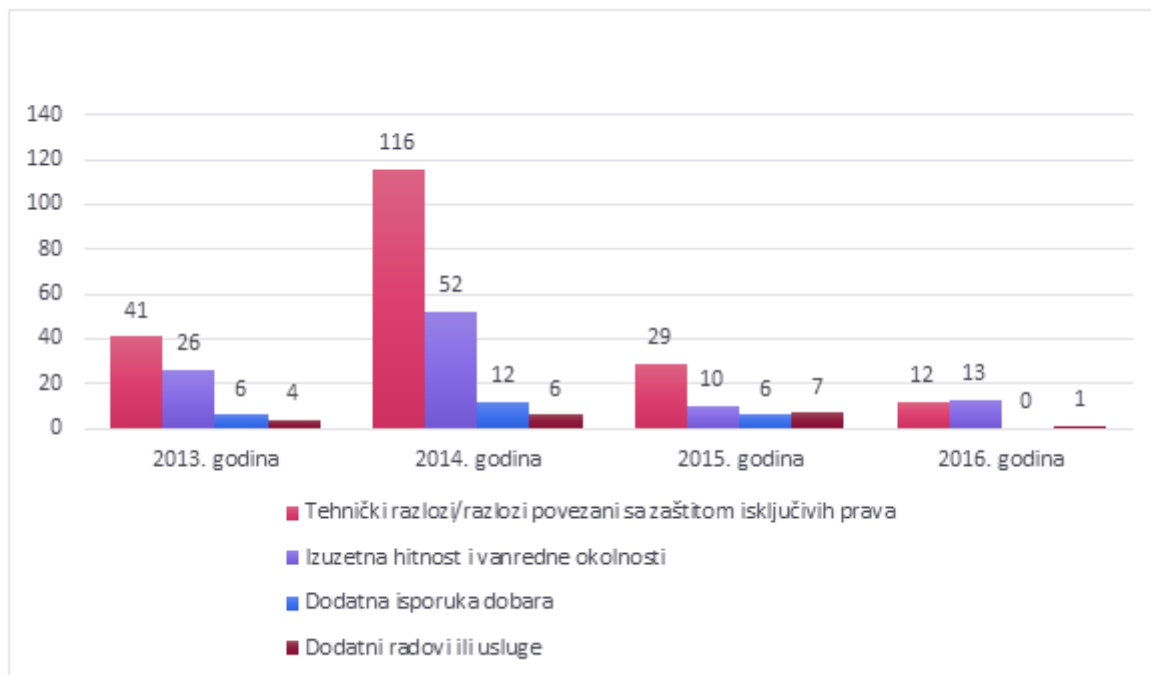
Tokom sprovođenja istraživanja, predmet analize su bila negativna mišljenja doneta od 1. aprila 2013. godine do 31. decembra 2016. godine i bilo ih je ukupno 341 za javne nabavke u oblasti zdravstva.

Istraživanjem se došlo do nalaza da je najviše postupaka u vezi sa prvim razlogom (ukupno 198 negativnih mišljenja), među kojima je najproblematičniji primer **uslovljene donacije**. Kliničkom centru Srbije doniran je informacioni sistem „Observer“. Jedino privredno društvo koje je moglo da uradi servis je „MTS“ d.o.o. iz Užica. Uprava je u aktu broj 404-02-516/2015 od 5. marta 2015. godine dala negativno mišljenje jer je utvrdila da se radi o uslovljenoj donaciji. Negativno mišljenje Uprave u ovakvim slučajevima sprečava učesnike u postupcima javnih nabavki da preduzimaju koruptivne radnje i stvaraju monopol na tržištu.

Tokom analize negativnih mišljenja uočeno je da ako naručilac mišljenje traži nakon pokretanja pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, Uprava jedino može da pokrene prekršajni postupak.

Nakon analize negativnih mišljenja utvrđeno je da je veliki broj naručilaca sproveo otvoreni postupak, ali da se uglavnom kao ponuđač javlja jedno pravno lice i to isto lice za koje je podnet zahtev za mišljenje.

Grafikon broj 1 - Prikaz negativnih mišljenja po godinama



### 3.2. Pozitivna mišljenja

S obzirom na veliki broj pozitivnih mišljenja koja je Uprava dala od početka primene važećeg ZJN, analizirana su samo pozitivna mišljenja data u 2016. godine, kojih je ukupno 317.

Tokom analize pozitivnih mišljenja Uprave najveću pažnju su privukla mišljenja koja su tražila tri doma zdravlja (Dom zdravlja Grocka, Dom zdravlja Novi Sad i dom zdravlja "Dr Đorđe Lazić" iz Sombora). Naime, u svim primerima predmet mišljenja je nabavka potrošnog materijala – hematoloških reagenasa za hematološki analizator proizvođača "Shenzen Mindray Bio-Medical Electronics Co" iz Kine. Sva tri doma zdravlja su Upravi dostavila ovlašćenje proizvođača da je određeno privredno društvo isključivi i jedini distributer reagenasa za model aparata koji poseduje naručilac. Važno je istaći da su u pitanju aparati istog proizvođača koji imaju istu namenu, ali su modeli različiti.

## 4. ZAŠTITA PRAVA

Zaštita prava može se odvijati kroz četiri vrste postupaka: prekršajni krivični, parnični i upravni, ali i upravni spor.

## **4.1. Prekršajni postupak**

Zakonom o prekršajima<sup>2</sup> određeno je da prvostepeni prekršajni postupak za prekršaje iz oblasti javnih nabavki vodi Republička komisija. Prekršajni postupak može pokrenuti Uprava za javne nabavke, Državna revizorska institucija ili drugi ovlašćeni organ, kao i Republička komisija po službenoj dužnosti.

Republička komisija je na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja dostavila 43 odluke za prekršajni postupak i informaciju da od 2013. godine Republička komisija nije vodila nijedan prekršajni postupak. Od ukupnog broja odluka, u 30 slučajeva je donela zaključak kojim odbacuje zahtev za pokretanje prekršajnog postupka zbog nedostatka aktivne legitimacije, dok se u 13 slučajeva oglasila kao stvarno nenadležna. Kada je reč o stvarnoj nenadležnosti navode se dva razloga:

1. da je prekršaj učinjen pre stupanja na snagu ZJN kojim je određena nadležnost Republičke komisije za vođenje prekršajnih postupaka;
2. da je za prekršajni postupak nadležan prekršajni sud jer je u pitanju prekršaj iz Zakona o budžetskom sistemu.

Drugostepeni prekršajni postupak se vodi pred Prekršajnim apelacionim sudom, koji na osnovu zahteva za zaštitu prava dostavio 16 pravnosnažnih odluka. Samo jedna odluka je u vezi sa javnim nabavkama iz oblasti zdravstva.

Pravni skener je kroz analizu zaključio da se u praksi često događa da se Republička komisija i prekršajni sud oglase nenadležnim, što vodi odlaganju vođenja prekršajnog postupka. Neophodni su efikasniji načini sprovođenja prekršajnih postupaka za oblast javnih nabavki.

## **4.2. Upravni postupak i upravni spor**

### **4.2.1. Upravni postupak**

Upravni postupak u postupcima javnih nabavki se ogleda u podnošenju zahteva za zaštitu prava Republičkoj komisiji. Osim ponuđača, zahtev mogu podneti: Uprava za javne nabavke, Državna revizorska institucija, javni pravobranilac i građanski nadzornik.

Pravni skener je kroz istraživanje došao do saznanja da je Republička komisija tokom 2016. godine donela ukupno 275 odluka po zahtevu za zaštitu prava, od čega je 39 zaključaka i 236 rešenja.

Tokom 2016. godine, 118 postupaka je delimično poništeno, dok je svega 16 postupaka poništeno u celini. Delimično poništavanje je najčešće kod zahteva kojima se osporava stručna ocena ponuda i odluka o dodeli ugovora.

Na osnovu analize odluka Republičke komisije, zdravstvene ustanove su tokom 2016. godine bile dužne da na osnovu naknade troškova ponuđačima isplate ukupan iznos od 13.667.421,27 dinara.

Primer diskriminatorских uslova u konkursnoj dokumentaciji: Dom zdravlja Svilajnac je u konkursnoj dokumentaciji predvideo da će prilikom dodele ugovora vrednovati

---

<sup>2</sup> Službeni glasnik RS, br. [65/2013](#), [13/2016](#) i [98/2016](#) - Odluka US RS

ekonomski, najpovoljniju ponudu (cenu) i rok plaćanja. Ipak, naručilac je prilikom stručne ocene izabrao ponuđača koji je „uz ponuđenu cenu dao i bonitet od 30% od ponuđene cene“. Republička komisija je donela odluku broj 4-00-111/2016 od 16. juna 2016. godine kojom je usvojila zahtev podnosioca „Fresenius Medical Care Srbija“ d.o.o. iz Vršca i poništila u celini postupak javne nabavke naručioca Dom zdravlja Svilajnac za partije 1-6.

Pored pozitivnog primera iz prakse Republičke komisije postoje i oni koji pokazuju da se zbog njenog strogo formalanog stava može otežati zaštita prava. To najviše dolazi do izražaja kada su u pitanju dokazi o uplati takse. Mada je ponuđač dostavio dokaz o uplaćenju taksu koja sadrži sve elemente da se može zaključiti koja javna nabavka je u pitanju, Republička komisija je odbila zahtev za zaštitu. Nakon toga, Upravni sud je smatrao da takvo rešenje treba poništiti, ali je Republička komisija u ponovnom odlučivanju ostala pri svom stavu (4-00-2082/2013 od 22. januara 2016. godine, naručilac Dom zdravlja Bojnik, ponuđač - „C&B“ d.o.o. Gornje Stopanje – Leskovac). Ovakvim sledom, može se dovesti u pitanje značaj upravnog spora.

Kada je u pitanju aktivna legitimacija, Republička komisija zauzima stav da zahtev za zaštitu prava ne može podneti ponuđač koji uoči povredu zakona ako njegova ponuda ne ispunjava sve što je traženo u konkursnoj dokumentaciji.

Iz analize Pravnog skenera se zaključuje da je najviše zahteva za zaštitu prava podneto u postupcima javnih nabavki koje je sprovodio Klinički centar Srbije (ukupno 23). Kao rezultat, Klinički centar je na osnovu usvojenih zahteva bio dužan da nadoknadi troškove podnetog zahteva podnosiocima u ukupnom iznosu od 1. 927. 829, 00 dinara.

#### **4.2.2. Upravni spor**

Upravni spor se može pokrenuti nakon što Republička komisija donese odluku o zahtevu za zaštitu prava.

Na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, Upravni sud je Pravnom skeneru za period od 1. aprila 2013. godine do 2. decembra 2016. godine dostavio 308 odluka, tako da se 15% odluka odnosilo na postupak javne nabavke u oblasti zdravstva u kojoj je tužena Republička komisija.

Praksa Upravnog suda je ujednačena, odnosno nema značajnijih odstupanja u odlučivanju u postupcima vezanim za javne nabavke u zdravstvu i svim drugim oblastima (tužba se odbija kao neosnovana – 51%; tužba se uvažava – 34%; tužba se odbacuje – 13%; postupak obustavljen – 2%; postupak okončan na drugi način – 0%).

Na osnovu analize pravnosnažnih presuda zaključuje se da je Upravni sud u većem procentu (57%) donosio odluke nakon održane usmene javne rasprave što se može obrazložiti veoma složenom materijom javne nabavke.

#### **4.3. Krivični postupak**

Zloupotrebe u javnim nabavkama su inkriminisane tako što je u članu 234a Krivičnog zakonika predviđeno krivično delo Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom za koje mogu biti pozvana na odgovornost lica u naručiocu i ponuđaču. Postupak po službenoj dužnosti

mogu pokrenuti osnovna i viša javna tužilaštva.

Od 58 osnovnih javnih tužilaštava odgovore na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, za period od 1. aprila 2013. godine do 24. januara 2017. godine u vezi sa članom 234a je Pravnom skeneru poslalo 52 osnovna javna tužilaštva. Od ukupno 25 viših javnih tužilaštava, 22 je poslalo svoje odgovore (član 234a stav 3).

U 37% osnovnih javnih tužilaštava podneta je jedna ili više krivičnih prijava za ovo krivično delo. Od 190 podnetih krivičnih prijava, odbačeno je 77, nije doneta nijedna naredba o sprovođenju istrage, dok je bilo ukupno osam optužnih predloga. Ostatak krivičnih prijava je još u radu.

Pravni skener je utvrdio da su pred samo 12% sudova vođeni postupci za krivično delo u vezi sa javnom nabavkom (12 postupaka).

Uvidom u pravnosnažne presude utvrđeno je da su samo tri postupka okončana i da je jedan postupak vezan za javne nabavke u zdravstvu.

Pred Osnovnim sudom u Somboru vođen je krivični postupak koji je okončan osuđujućom presudom. Osuđenom je za krivično delo Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom izrečena uslovna osuda i utvrđena mu je kazna zatvora u trajanju od šest meseci. Međutim, obrazloženje presude sadrži samo nekoliko rečenica iz kojih se ne može zaključiti na osnovu kojih dokaza je sud utvrdio krivicu i kaznu. Na osnovu navedenog, posebno skrećemo pažnju da je za borbu protiv korupcije u oblasti javnih nabavki veoma važna sudska praksa i da je neophodno poboljšati kapacitete pravosudnih organa kroz specijalizovane edukacije.

U slučaju viših javnih tužilaštava, samo dva viša tužilaštva su podnosila krivične prijave i to ukupno njih 17, četiri krivične prijave su odbačene i za devet je doneta naredba o sprovođenju istrage. Ostale su još u radu. Od ukupno 25 viših sudova, svi su odgovorili. Ni pred jednim višim sudom nije vođen krivični postupak za krivično delo Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom.

Kako se zaključuje kroz rad Pravnog skenera, u dosadašnjoj praksi osnovnih javnih tužilaštava odbačeno 91% krivičnih prijava koje su podnete za krivično delo Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom. Veliki broj odbačenih krivičnih prijava i mali broj krivičnih postupaka pokazuje da je neophodno organizovati i sprovesti specijalizovane obuke za javne tužioce i sudije kako bi ovaj mehanizam zaštite bio efikasniji.

#### **4.4. Parnični postupak**

Parnični postupak se pokreće ako naručilac ili ponuđač ne ispune ugovor koji su zaključili nakon sporvedenog postupka javne nabavke.

Pravni skener je od 12 privrednih sudova (75%) dobio kopije pravnosnažnih odluka za period od 1. aprila 2013. godine do 23. januara 2017. godine. Zaključeno je da je najveći broj presuda donet u 2013. godini, a da je broj donetih presuda opao u 2015. godini. Ukupno je obrađeno 150 odluka u kojima se zdravstvene ustanove pojavljuju kao tužioc ili tuženi i utvrđeno je da su se zdravstvene ustanove u 67% postupaka našle u ulozi

tuženog.

Kada je u pitanju vrednost sporova koji su vođeni u periodu od marta 2013. do kraja decembra 2016. godine, ona iznosi oko 155. 000. 000, 00 dinara.

Prilikom obrade podataka posebnu pažnju su privukli troškovi parničnog postupka i na koga pada teret plaćanja. Ukupan iznos troškova je oko 10. 600. 000, 00 dinara, a od toga su zdravstvene ustanove platile malo više od 8. 000. 000, 00 dinara (76%). Ovaj odnos je logičan uzimajući u obzir činjenicu da su u znatno većem procentu zdravstvene ustanove bile tužene.

Od ukupno 221 naručioca koji se nalaze u bazi Pravnog skenera, u pravnosnažnim presudama se pojavljuju samo 44 zdravstvene ustanove. Od tog broja najviše postupaka je vođeno protiv Zdravstvenog centra Valjevo<sup>3</sup> (16), Zdravstvenog centra Vranje (12), Zdravstvenog centra Užice (11), Opšte bolnice „Đorđe Joanović“ (6), Opšte bolnice Sombor (4) i Kliničkog centra Vojvodine (4). Ovih šest zdravstvenih ustanova je ukupno platilo oko 4. 800. 000, 00 dinara troškova parničnog postupka.

Postupci pred privrednim sudovima su u 56% okončani potpunim usvajanjem tužbenih zahteva, dok je u 11% slučajeva tužba delimično usvojena. Značajan broj postupaka se završio donošenjem presude na osnovu priznanja (15%) ili povlačenjem tužbe (17%). Ovi podaci pokazuju da su svi postupci koji su pokrenuti bili osnovani jer se nisu izvršili ugovori između naručilaca i ponuđača. Takođe, praksa je pokazala da sudovi ne usvajaju zahteve koji su usmereni na raskid ugovora.

## 5. TRANSPARENTNOST JAVNIH NABAVKI

Tokom trajanja istraživanja, posebna pažnja je bila posvećena oceni transparentnosti postupka javnih nabavki. U tom cilju, tim Pravnog skenera je preduzeo nekoliko aktivnosti.

Kako bi se stekao uvid u tok postupka, tim je prisustvovao otvaranju ponuda za ukupno 21 javnu nabavku dobara i usluga u institucijama koje su odgovorne za nabavke u zdravstvu i u zdravstvenim ustanovama u Beogradu. Tokom ovih događaja nije bilo drugih prisutnih građana, osim predstavnica Pravnog skenera, i u najvećem broju slučajeva se dešavalo da su se ponude otvarale i bez prisustva predstavnika ponuđača.

Tim je, takođe, pretraživao objavljene javne nabavke na Portalu javnih nabavki. Ovaj posao je u velikoj meri bio usporen i otežan što zbog same funkcionalnosti Portala to i zbog formata u kom su podaci objavljeni. Iako se javne nabavke i dokumenta mogu pretraživati po više kriterijuma (šifra javne nabavke, ključne reči, naziv naručioca i druge) problem je predstavljalo to što svaki naručilac postavlja podatke prema slobodnoj želji i standardizacija se u ovom delu ne podrazumeva. Tako se kao naziv naručioca može pronaći “Klinički centar Srbije” ili “Zdravstvena ustanova Klinički centar Srbije”.

Veoma nizak nivo transparentnosti uočen je u odgovorima na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Pojedine institucije i sudovi su prikrili informacije koje

---

<sup>3</sup> Postupci su vođeni pre razdvajanja Opšte bolnice Valjevo i Doma zdravlja Valjevo. Samo u jednom postupku je tužena Opšta bolnica Valjevo



nisu u grupi podataka za koje se tajnost mora obezbediti. Institucije su dostavljale dokumente u kojima su bili zaštićeni naziv pravnog lica, broj predmeta i drugi podaci koji upravo ne smeju biti zaštićeni, tj. oni moraju biti dostupni javnosti na uvid.

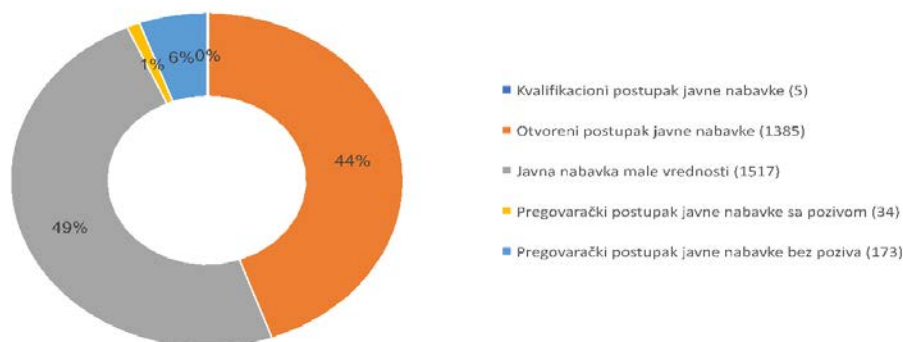
Kako bi unapredili nivo transparentnosti postupka javnih nabavki u zdravstvu, predstavnici Pravnog skenera su kreirali i objavili Interaktivnu mapu sa 292 naručilaca na internet stranici udruženja Pravni skener ([www.pravni-skener.org/sr/mapa-narucilaca](http://www.pravni-skener.org/sr/mapa-narucilaca)).

**5.1. Ostali rezultati do kojih se došlo tokom istraživanja - 221 naručilac iz baze Pravnog skenera u vremenskom periodu od 1.11 – 31.12. 2016, samo one javne nabavke čiji su pozivi za podnošenje ponuda objavljeni u tom periodu.**

	Broj objavljenih poziva za podnošenje ponuda	Broj zahteva za pojašnjenje konkursne dokumentacije	Broj podnetih zahteva za zaštitu prava	Broj obustavljenih postupaka	Broj nastavljenih postupaka uprkos zahtevu za zaštitu prava
1. novembar - 31. decembar 2016.	1422	487	44	241	5

Najveći broj zaključenih ugovora u istom periodu sa zdravstvenim ustanovama zaključili su Superlab – 102 i Makler d.o.o. – 84. Kada su u pitanju ukupne **vrednosti** svih zaključenih ugovora u istom periodu: vrednost za Makler d.o.o. je 103.352.905 RSD, a za Superlab je 28.117.220 RSD

**Grupe i zastupljenost postupaka javnih nabavki oglašanih u periodu 1. novembar 2016 – 15. mart 2017. godine (zabeleženo 3114 poziva za javne nabavke)**



Procenjuje se da je ukupna vrednost zaključenih ugovora u postupcima javnih nabavki za oblast zdravstva, u periodu od 1. novembra 2016. godine do 31. decembra 2016. godine, 4. 223. 437. 661, 00 dinara bez PDV-a, odnosno nešto više od 34. 000. 000, 00 evra.

**6. KOMPARATIVNA ANALIZA**

Razvoj javnih nabavki i mehanizama zaštite u Evropskoj uniji je veoma značajan i za Srbiju koja ima obavezu da svoje pravne akte uskladi sa međunarodnim propisima.

Aktuelna Strategija razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2014 - 2018. godine, kao jedan od strateških ciljeva, definiše potpuno usaglašavanje domaćih propisa sa direktivama i drugim aktima Evropske unije u oblasti javnih nabavki i njihovo puno sprovođenje u praksi<sup>4</sup>.

Poslednja analiza usaglašenosti pozitivnog zakonodavstva iz oblasti javnih nabavki Republike Srbije i direktiva i drugih propisa Evropske unije koje uređuju oblast javnih nabavki, a koja je predstavljala jedan od temelja za izradu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama iz avgusta 2015. godine, pokazala je da je stepen usklađenosti na zavidnom nivou, što je posebno važno imajući u vidu da se Republika Srbija nalazi u procesu pristupanja Evropskoj uniji i obavezna je da domaću regulativu u oblasti javnih nabavki usklađuje sa direktivama i drugim relevantnim aktima Evropske unije, što je u konkretnom slučaju predmet obaveze u sklopu pregovaračkog poglavlja 5 – javne nabavke.<sup>5</sup>

Ipak, neophodno je dalje usklađivanje, pri čemu je predmetna analiza ukazala kako na predmet neusklađenosti, tako i na stepen iste, te način na koji je potrebno vršiti dalje usklađivanje, uz jasno naznačenje koje odredbe evropskih direktiva nisu implementirane u Zakonu o javnim nabavkama, koje odredbe su delimično sprovedene, koje odredbe nisu u skladu sa evropskim propisima i, konačno, koje odredbe našeg zakona su strože postavljene u odnosu na predmetnu legislativu EU. Ovo usklađivanje biće izvršeno donošenjem novog Zakona o javnim nabavkama koji je planiran za poslednji kvartal ove, 2017. godine.

Kada govorimo o usklađivanju srpskog i evropskog zakonodavstva, pre svega mislimo na usklađivanje Zakona o javnim nabavkama RS i Direktive EU o javnim nabavkama u tzv. klasičnom sektoru, 2014/24/EU (u daljem tekstu: Direktiva).<sup>6</sup> Međutim, usklađivanje je neophodno i u tumačenju i praktičnoj primeni normi i načela javnih nabavki, usaglašavanju prakse ponašanja naručilaca i ponuđača, te odluka organa nadležnog za rešavanje po žalbama učesnika u postupka.

## 7. ZAKLJUČAK

Najveći problem u postupku javnih nabavki je nizak nivo transparentnosti. Mada postoji Portal javnih nabavki ne može se reći da su svi podaci lako dostupni javnosti. U velikom broju slučajeva pretraga informacija o postupcima javnih nabavki je otežana zbog nepostojanja jasnih kriterijuma za unošenje podataka. Posebno analizirajući detalje pojedinačnih postupaka, Pravni skener je uočio da je transparentnost najmanja kod pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda. Pribegavajući ovoj vrsti postupka naručiocima, ali i dobavljačima, su u mogućnosti da prikriju elemente korupcije. Ostaje svakako opšti utisak da bi javnost morala da ima značajniju ulogu u

---

<sup>4</sup> Obaveza koja je preuzeta i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (potpisan 2008. Počeo da se primenjuje 1. septembra 2013. godine)

<sup>5</sup> Poglavlje 5 o javnim nabavkama otvoreno je na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Srbije EU koja je održana 13. decembra 2016, u Briselu.

<sup>6</sup> Za potrebe komparativne analize korišćena je GAP analiza Zakona o javnim nabavkama Republike Srbije, Direktive 2004/18/EZ Evropske zajednice i nove Direktive 2014/24/EU Evropske unije, urađena od strane Uprave za javne nabavke uz podršku PLAC

praćenju odvijanja postupaka javnih nabavki, na šta se mora uticati i boljim informisanjem opšte populacije o tome šta predstavljaju javne nabavke.

Kada je u pitanju zaštita prava, može se reći da su dostupni brojni mehanizmi kroz sve vrste postupaka, ali oni nisu dovoljno efikasni. Nekoliko je razloga za ovaj zaključak. Prvi je da kapaciteti upravnih organa i sudova nisu na nivou kojim bi se obezbedila adekvatna zaštita. Drugi razlog se odnosi na potpuni nedostatak specijalizovane edukacije odgovornih osoba koje donose odluke u postupcima. U ovom slučaju primedba je najviše usmerena na upravni postupak (Republička komisija za zaštitu prava), prekršajni (Republička komisija za zaštitu prava i prekršajni sudovi) i krivični postupak (osnovna i viša tužilaštva i sudovi).

U cilju smanjenja navedenih nedostataka Pravni skener će nastaviti da prati javne nabavke u zdravstvu i inicira pokretanje postupaka za zaštitu prava. Jedan od osnovnih zadataka organizacije je da doprinese smanjenju korupcije i povećanju konkurentnosti ponuda. Navedene aktivnosti Pravnog skenera uticaće se na efikasnije trošenje finansijskih sredstava.