**Državni organi deset godina nemi na nesprovođenje zakona**

Skoro deset godina od uvođenja sistema javnih nabavki i stupanja na snagu akata koji regulišu ovu oblast, država je privela zakonu „Apoteku Beograd“. Od 2004. do 2013. godine, ova ustanova je, kao i većina državnih apoteka, nabavljala lekove po internim procedurama, bez tendera, uz prećutno odobrenje nadležnih organa koji po ovom pitanju nisu ništa preduzimali.

Prvi Zakon o javnim nabavkama u Srbiji donet je 2002. godine i propisao je da za dobra i usluge koje nabavlja državni organ ili ustanova mora sprovoditi javna nabavka. Ovaj postupak ima za cilj da se novac iz budžeta racionalno troši, da se ostvari konkurencija među ponuđačima, kao i da postoji kontrola nad trošenjem sredstava poreskih obveznika.

Kada je prvi zakon stupio na snagu, „Apoteka Beograd“ sprovela je javnu nabavku lekova koji se izdaju na recept. Već 2004. u ovaj akt uneta je izmena koja predviđa da se za dobra koja naručilac nabavlja „radi dalje prodaje ili pružanja usluga trećim licima“ ne mora sprovoditi javna nabavka. Po mišljenju „Apoteka“, ova izmena omogućila je da nabavke lekova budu izuzete iz zakona, a za takav svoj stav „Apoteka Beograd“ nije imala potkrepljenje u mišljenju nadležne državne instutucije.

Tako je jedina ustanova na teritoriji grada koja je imala pravo da izdaje lekove na recept, a čije troškove pokriva Republički fond za zdravstveno osiguranje iz sredstava osiguranika, odnosno građana, prestala da lekove nabavlja po zakonom propisanim pravilima.

„Apoteka“ se od 2004. do 2008. nije obraćala državnim institucijama. Jedini dokument koji bi eventualno mogao da potvrdi stav „Apoteke“ je mišljenje koje je Ministrarstvo finansija uputilo Srednjoj ekonomskoj školi u Loznici. Link1 Ovo mišljenje ticalo se izuzeća od primene zakona po osnovu nabavke radi dalje prodaje i u njemu je naznačeno da se za ovakve nabavke ne raspisuje tender. Taj dokument izdat je u februaru 2004. pre nego što je u zakon ušla pomenuta izmena i moglo je da bude važeće samo do trenutka kada su na snagu stupile izmene i dopune Zakona 1.jula 2004.

„Eventualno tumačenje ovog mišljenja, posle stupanja na snagu izmena i dopuna zakona, ne može biti ispravno. Kada je na snagu stupio novi pravni akt, propisani su i uslovi koji moraju biti zadovoljeni da bi nabavka radi dalje prodaje bila izuzeta iz zakon“ – tvrdi Nemanja Nenadić iz „Transparentnosti Srbija“.

Novi zakon koji je regulisao oblast javnih nabavki donet je 2008.godine. „Apoteka Beograd“ se te godine, kao i naredne, dva puta obraćala Upravi za javne nabavke za stručno mišljenje, ali nikakvog odgovora nije bilo.

„U trenutku kada nam se „Apoteka Beograd“ obratila, mi nismo imali nadležnost da potvrdimo da se ovo izuzeće iz zakona odnosilo i na apotekarske ustanove, konkretnije, na nabavke lekova na recept. Sve do aprila 2013. odgovor na ovakav zahev moglo je dati jedino Ministarstvo finansija kao predlagač zakona“ tvrdi direktor Uprave za javne nabavke Predrag Jovanović.

Uprava je, međutim, mogla da uputi „Apoteku“ na organ koji je bio nadležan da joj da ovakvo pravno mišljenje, iako nije bila ni u kakvoj zakonskoj obavezi da to i učini.

„Apoteka“ 2009. godine traži uputstva i od Ministarstva finansija. Ovo ministarstvo dalo je zvanično mišljenje koje nije bilo dovoljno jasno. U odgovoru se citira pomenuti član zakona bez dodatnih objašnjenja, a potom se navodi da se taj izuzetak od zakona primenjuje pod uslovom da „Apoteka“ nema posebna ili isključiva prava. Nigde se ne potvrđuje ili negira da ova ustanova ta prava ima ili nema.

„*Naime, ako preprodaja predmetnih lekova predstavlja vaše isključivo ili posebno pravo preprodaje, mišljenja smo da u tom slučaju se na nabavke takvih lekova ne bi odnosila odredba člana 7. stav 1. tačka 5) ovog zakona iz razloga neispunjenja zakonom utvrđenog uslova u navedenoj odredbi, već bi za nabavke predmetnih lekova postojala vaša obaveza kao naručioca za sprovođenje postupka javne nabavke u smislu ovog zakona*.“

Mišljenje broj 011-00-036/2009-27 Ministarstva finansija upućeno Apoteci Beograd 6. 2. 2009.link2

Pitanje „Apoteke“ da li ona ima ta prava, ostalo je bez odgovora.

Ministarstvo finansija izdalo je 15. 1. 2010. u svom „Biltenu“ stručno mišljenje na koje se „Apoteka“ poziva tvrdeći da je regulisalo njihov status i potvrdilo izuzeće iz zakona za nabavke lekova. Ovo mišljenje, kako smo saznali u razgovoru sa direktorkom Draganom Simić, nije se odnosilo isključivo na „Apoteku Beograd“, već na „neku drugu državnu apoteku“ koja je od ministarstva tražila mišljenje po istom osnovu. Uprava „Apoteke Beograd“ shvatila je da se ovaj dokument odnosi i na njihovu ustanovu.

Mišljenje broj 011-00-972/2009-27 Ministarstva finansija objavljeno u „Biltenu“ 15.1.2010.link3bilten1i2

„Ovo mišljenje, takođe, ne rešava pravnu dilemu.U njemu se navode samo neki od uslova neophodnih za primenu navedenog izuzetka, ali ne i stav o tome da li su svi uslovi zadovoljeni“ – kaže Nenadić.

Ispostavilo se da, suprotno tvrdnjama „Apoteke Beograd“, ova ustanova nijednog trenutka nije imala uporište za nesprovođenje javnih nabavki u mišljenju nekog državnog organa.

Krajem decembra 2012. objavljen je izveštaj Državne revizorske institucije o reviziji finansijskih izveštaja „Apoteke Beograd“ za 2011. godinu. Zaključak izveštaja utvrdio je da ova ustanova mora poštovati zakon kada nabavlja lekove koji se izdaju na recept, a da to nije činila.

„ *Preporučuje se Apoteci Beograd da nabavku lekova sa Liste lekova za osigurana lica Republičkog fonda (lekovi koji se izdaju na recept) vrši u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke.“*

Državni revizor odgovorio je i na nedoumice u vezi sa imanjem posebnih ili isključivih prava. Tako navodi da su „Apoteci“ te godine kada je vršena revizija, uz pomoć dva dokumenta data isključiva prava na teritoriji grada za izdavanje lekova na recept i refundiranje troškova od Republičkog fonda.

„*Apotekama su Uredbom o planu mreže zdravstvenih usluga i Pravilnikom o uslovima, kriterijumima i merilima za zaključivanje ugovora sa davaocima zdravstvenih usluga i za utvrđivanje naknade za njihov rad za 2011. godinu (čiji je sastavni deo Predračun sredstava za 2011. godinu) data isključiva prava, za teritoriju jedne ili više opština (za najmanje 40.000 stanovnika), odnosno grada, za izdavanje lekova na recept i refundiranje troškova nastalih prilikom izdavanja lekova na recept...*

*...Apoteka, zahvaljujući tome što izdaje lekove na recept i refundira troškove nabavke lekova iz javnih prihoda (od Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje) ima isključivo pravo koje je izdvaja na tržištu od privatnih apoteka te se na nabavku lekova koji se izdaju na lekarski recept ne može primeniti odredba člana 7. stav 1. tačka 5) Zakona o javnim nabavkama*“

Izveštaj o reviziji sastavnih delova finansijskih izveštaja za 2011.godinu „Apoteke Beograd“ objavljen 25.12.2012.link4

Nacrt tog izveštaja u kome je jasno izrečeno da javne nabavke moraju da se sprovode, dostavljen je „Apoteci“ mesec dana ranije. Sada je već bilo izgledno da će konačno morati da poštuje zakon. Međutim, oni tada pokušavaju da novim argumentima ponovo za sebe izdejstvuju poseban status.

Argumenti „Apoteke“ se proširuju, pa se navodi i to da ona nije u mogućnosti da utvrdi potrebne količine lekova, jer to zavisi od broja recepata koje propiše lekar i stoga ne može da sprovodi javne nabavke. Traži da se privatne apoteke koje izdaju lekove na recept stave na listu korisnika sredstava Republičkog fonda kako bi i one bile u obavezi da sprovode javne nabavke. U suprotnom, privatne apoteke će, kako zaključuju „Apoteke Beograd“ nabavljati lekove bez komplikovanih procedura i tako oslabiti položaj njihove ustanove na tržištu koja lekove neće imati sve dok se ne okonča postupak javne nabavke. Navodi se, takođe, i da zakon propisuje da se javna nabavka mora sprovesti na osnovu generičkog naziva (sastava leka), a ne zaštićenog imenu i da bi to moglo dovesti da toga da se u apotekama nađu samo lekovi pojedinih proizvođača. Određena, na tenderu izabrana veledrogerija, ne bi imala lekove svih proizvođača, već samo onih čiji je ovlašćeni distributer.

„Apoteka“ potom traži hitno mišljenje od Ministarstva finansija da li do donošenja konačne odluke državnih organa sme da lekove nabavlja po internim procedurama. Kao najjači adut, „Apoteka“ navodi nestašicu lekova.

„*Molimo vas za hitno mišljenje da li Apoteka Beograd može vršiti nabavku lekova koji se izdaju na recept na dosadašnji način, odnosno po svojoj internoj proceduri, a samo do dobijanja zvanične instrukcije o načinu primene Zakona o javnim nabavkama na nabavku lekova koji se izdaju na recept.*

*Ukoliko se u navedenom periodu nabavka lekova koji se izdaju na recept ne bude sprovodila na dosadašnji način, postoji ozbiljna opasnost da će doći do nestašice lekova na tržištu, odnosno da će biti prekinut kontinuitet u snabdevanju stanovništva lekovima*“

Dopis 353 „Apoteke Beograd“ Ministarstvu finansija 24. 1. 2013.link5

Još jedan pokušaj „Apoteke“ da kupi malo vremena bilo je uvođenje centralizovanih javnih nabavki u oblasti zdravstva. Svi lekovi, aparati i materijali koji su neophodni za zdravstvene ustanove, trebalo bi da se od naredne godine nabavljaju preko centralnih javnih nabavki. Predlog „Apoteke“ bio je da joj se omogući da lekove nabavlja kao i do tada, sve do početka 2014, kada je predviđeno da bude uključena u plan mreže centralizovanih nabavki.

Posle iscrpne prepiske, od državnih institucija, u aprilu 2013 – kada na snagu stupa novi zakon, stižu konačni odgovori. Ovim zakonom Uprava za javne nabavke dobija ovlašćenje da institucijama izda mišljenje o primeni zakona.

Ministarstvo zdravlja, u dopisu od 5. 4. 2013. koji šalje Ministarstvu finansija i Upravi za javne nabavke, predlaže da državne apoteke bude izuzete od sporovođenja zakona. Ova dva ključna organa bila su saglasna – za nabavke lekova koji se izdaju na teret obaveznog zdravstvenog osiguranja moraju se sprovoditi javne nabavke u skladu sa zakonom. Javna nabavka lekova konačno je sprovedena mesec dana kasnije, u maju 2013.

U proteklih deset godina, nijedna od institucija nadležnih da sprovode kontrolu nabavki „Apoteke Beograd“ nije vršila svoju dužnost. Takvu proveru nisu izvršile ni republička budžetska inspekcija, kao ni Agencija za budžetsku inspekciju grada Beograda. Republički fond za zdravstveno osiguranje ovu kontrolu izvršio je tek u maju 2013, ali ovaj izveštaj još uvek nije objavljen. Jedini zvanični dokument je izveštaj Državne revizorske institucije koji je i ukazao na nepravilnosti u poslovanju ove institucije kod nabavki lekova.

Link6

**Farmaceutska delatnost ili trgovina**?

Osnivač „Apoteke Beograd“ sve do 2007.godine bila je Republika Srbija, odnosno, Ministarstvo zdravlja. Tada osnivačka prava prelaze na Grad Beograd. Skupština grada, kao organ osnivača ima pravo da traži podnošenje izveštaja o radu i poslovanju, kao i da postavlja članove upravnog, nadzornog odbora, direktora i zamenika direktora ove ustanove – ukratko, da upravlja radom „Apoteke“ i da je nadzire.

Bez obzira na činjenicu da je grad osnovao „Apoteku“ „kao zdravstvenu ustanovu za obavljanje farmaceutske zdravstvene delatnosti na primarnom nivou“, ova ustanova je u Privrednom sudu u Beogradu registrovana kao trgovina na malo farmaceutskim proizvodima. Tu činjenicu “Apoteka” je koristila da dokaže da, se kao registrovana trgovina, ni po čemu ne razlikuje od privatnih apoteka I da lekove nabavlja radi dalje prodaje.

“Ne može razlika u osnivaču dovoditi u pitanje delatnost apoteke”, tvrdi Dragana Simić, direktorka “Apoteke Beograd”.

Državni revizor u svom izveštaju utvrđuje da ipak može. Zakon o zdravstvenoj zaštiti navodi da se promet lekova u apotekama vrši radi ostvarivanja njihove primarne delatnosti, odnosno pružanja zdravstvene farmaceutske zaštite, a ne radi ostvarivanje profita.