

Economic Efficiency in Public Procurement Procedures: Normative Deviations and Institutional Consequence

Sofija Todorović

University of Belgrade Faculty of Law

UDK 351.712



0009-0002-8538-0323

Cite this article:

Todorović, Sofija. 2/2025. Ekonomska efikasnost u postupcima javnih nabavki: normativna odstupanja i institucionalne posledice. *Eudaimonia – Journal of Legal, Political and Social Theory and Philosophy* 9: 86–106

DOI: 10.51204/IVRS_25205A

Key words:

- EXPO 2027
- Intergovernmental Agreements
- Public Procurement
- Rule of Law
- Transparency

Author for correspondence:

Sofija Todorović,
todorovicsofija0110@gmail.com

*The paper examines the impact of shifting public procurement decision-making from the legal framework into the realm of political discretion on the integrity and efficiency of the system in the Republic of Serbia. While the framework largely mirrors EU standards, frequent use of *lex specialis* laws and interstate agreements bypasses competition and transparency. Through theoretical lenses – allocative efficiency, institutional economics, and public choice – and case studies of EXPO 2027 and the Belgrade-Subotica railway, the paper shows how political priorities override legal rules. Such deviations reduce economic benefits, erode trust, weaken oversight, and restrict equal market access. When procurement becomes an instrument of narrow interests without accountability, it loses its role as a neutral mechanism for allocating resources. The conclusion emphasizes that preserving the rule of law in public procurement is not a mere administrative formality, but a democratic imperative with far-reaching economic and institutional consequences.*

Ekonomska efikasnost u postupcima javnih nabavki: normativna odstupanja i institucionalne posledice

Sofija Todorović

Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet

UDK 351.712



0009-0002-8538-0323

Referenca:

Todorović, Sofija. 2/2025. Ekonomska efikasnost u postupcima javnih nabavki: normativna odstupanja i institucionalne posledice. *Eudaimonia – Journal of Legal, Political and Social Theory and Philosophy* 9: 86–106

DOI: 10.51204/IVRS_25205A

Ključne reči:

- Vladavina prava
- EXPO 2027
- Javne nabavke
- Međuvladini sporazumi
- Transparentnost

Autor za korespondenciju:

Sofija Todorović,

todorovicsofija0110@gmail.com

Rad istražuje uticaj premeštanja odlučivanja o javnim nabavkama iz pravno propisanog okvira u domen političke diskrecije na integritet i efikasnost sistema u Republici Srbiji. Iako normativni model u velikoj meri odražava standarde Evropske unije, sve češća primena lex specialis zakona i međudržavnih sporazuma omogućava zaobilaznje konkurentskih postupaka i transparentnosti. Kombinujući teorijsku analizu, zasnovanu na pojmovima alokativne efikasnosti, institucionalne ekonomije i javnog izbora sa studijama slučaja Međunarodne specijalizovana izložba EXPO 2027 Beograd (EXPO 2027) i pruge Beograd-Subotica, rad pokazuje kako politička diskrecija i strateški prioriteti potiskuju pravne norme. Takva odstupanja smanjuju očekivane ekonomske efekte, podrivaju poverenje javnosti, marginalizuju nadzor i narušavaju ravnopravan pristup tržištu. Ukazuje se da, kada javne nabavke postanu sredstvo uskih interesa bez institucionalnih ograničenja i odgovornosti, one prestaju da deluju kao neutralan mehanizam raspodele javnih sredstava. U zaključku, autor ističe da očuvanje vladavine prava u oblasti javnih nabavki nije puka administrativna formalnost, već demokratski imperativ sa dalekosežnim ekonomskim i institucionalnim posledicama.

1. UVOD

Javne nabavke predstavljaju jedan od ključnih instrumenata putem kojih država ostvaruje svoju ekonomsku i razvojnu funkciju. One obuhvataju formalizovan postupak putem kojeg javni organi nabavljaju dobra, usluge i radove neophodne za zadovoljenje opšteg interesa, koristeći se sredstvima iz budžeta. Dok privatni sektor deluje vođen logikom profita i slobode poslovnog odlučivanja, javni sektor je obavezan da postupke javne potrošnje, uključujući javne nabavke, sprovodi u skladu sa opšteprihvaćenim principima transparentnosti, ravnopravnog tretmana, nediskriminacije, proporcionalnosti i konkurencije (SIGMA/OECD 2017, 98–99) pri čemu je osnovni cilj zaštita javnog interesa i odgovorno upravljanje budžetskim sredstvima.

Budući da se pružanje javnih usluga od vitalnog značaja, poput infrastrukture, zdravstva ili obrazovanja, ne može u potpunosti prepustiti tržištu, država preuzima odgovornost za njihovo organizovanje i finansiranje, a sistem javnih nabavki predstavlja osnovni mehanizam za realizaciju te odgovornosti. (SIGMA/OECD 2017, 94–97). Iako se mehanizam razlikuje od tržišnog ugovaranja, one često nastoje da imitiraju tržišne mehanizme kroz primenu javnih tendera, konkurentskih postupaka i transparentnih kriterijuma. Svrha ovih procedura je da podstaknu konkurenciju među ponuđačima, obezbede alokativnu i proizvodnu efikasnost i spreče zloupotrebu javnih sredstava. Osnovna logika je jednostavna. Ukoliko konkurencija funkcioniše i postupci su transparentni, država ima veće šanse da dobije kvalitetne proizvode i usluge po razumnoj ceni, čime se obezbeđuje racionalno korišćenje novca poreskih obveznika.

Ekonomski značaj javnih nabavki dodatno pojačava njihovu važnost. Prema izveštaju Svetske Banke, u većini država, javne nabavke čine značajan deo bruto domaćeg proizvoda (BDP), u rasponu od 13% do 20% (World Bank 2020). U tom smislu, javne nabavke nisu samo pravni ili administrativni instrument, već i važna komponenta makroekonomske politike. Ukoliko su dobro uređene, javne nabavke mogu podstaći privredni rast, inovacije i usmeriti investicije u strateške sektore. Nasuprot tome, neefikasni, netransparentni ili politički zloupotrebjeni sistemi javnih nabavki mogu dovesti do ozbiljnih negativnih posledica kao što su uvećavanje cena, isporuke lošijeg kvaliteta, korupcije i, na duži rok, erozija javnog poverenja i usporavanja ekonomskog razvoja (OECD 2023, 96). U državama sa institucionalnim slabostima, kao što je slučaj sa Srbijom, ove posledice su naročito izražene, što čini javne nabavke jednom od ključnih tačaka interesa u raspravi o javnim politikama (OECD 2025, 55).

Iako su opšti ekonomski ciljevi kao što su alokativna efikasnost i ekonomska racionalnost tradicionalno shvaćeni kao glavni imperativi sistema javnih nabavki,

u praksi se odluke o nabavkama često donose pod uticajem šireg spektra motiva. Vlade mogu kroz javne nabavke nastojati da postignu političku vidljivost i da u javnosti afirmišu svoj rad kroz velike infrastrukturne poduhvate, otvaranjem fabrika ili izgradnjom stadiona, što se posebno često dešava u predizbornim periodima. Pored toga, javne nabavke se mogu koristiti za ostvarivanje spoljnopolitičkih ciljeva, regionalni razvoj ili drugih interesa. Ove alternativne orijentacije ponekad dovode do odstupanja od standardnih procedura ili čak do posebnih pravnih režima koji zaobilaze uobičajeni zakonski okvir. Osnovni predmet ovog rada jeste ispitivanje posledica takvih odstupanja. Šta se time dobija, šta se gubi i kako ovi kompromisi utiču na ekonomsku efikasnost i ostvarivanje javnog interesa?

U cilju detaljnije analize, rad je strukturiran u tri glavna dela. Prvi deo predstavlja teorijski i ekonomski osnov sistema javnih nabavki, uključujući ključne pojmove kao što su alokativna i proizvodna efikasnost, teorija javnog izbora i institucionalna ekonomija. Drugi deo rada razmatra pravni okvir javnih nabavki u Republici Srbiji, analizirajući institucionalne i normativne mehanizme koji formalno podstiču efikasnost, konkurenciju i transparentnost, ali koji u praksi često trpe ograničenja usled izuzetaka, paralelnih režima i nedovoljne primene. Treći deo donosi studiju dva aktuelna slučaja u kojima je Vlada Srbije pribegla zaobilaženju standardnih procedura javnih nabavki: usvajanje Zakon o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027 (u daljem tekstu: ZPP-EXPO 2027)¹ i infrastrukturni projekat pruge Beograd – Budimpešta čije izuzeće leži u bilateralnom sporazumu sa Kinom – Cporazumu o ekonomskoj i tehničkoj saradnji u oblasti infrastrukture između Vlade Republike Srbije i Vlade Narodne Republike Kine (u daljem tekstu: Sporazum o saradnji)². Ovi primeri će biti kritički razmotreni sa ciljem da se pokaže kako odluke koje nisu vođene isključivo logikom javnog interesa, već i interesima pojedinaca ili političkih elita, bilo da su geopolitički, strateški ili usmereni na jačanje unutrašnjeg legitimiteta, utiču na ekonomske ishode i proizvode određene troškove po javni interes.

Značaj ovog istraživanja naročito se ističe u kontekstu Srbije, gde se javne nabavke često prepoznaju kao izvor neefikasnosti, političke instrumentalizacije i, neretko, sistemske korupcije. Razumevanje ekonomske logike javnih nabavki, kao i troškova koji proističu iz njenog zaobilaženja, od suštinske je važnosti ne samo za pravnu nauku, već i za kvalitet ekonomskog upravljanja i javne politike. Ovaj rad ima za cilj da doprinese tom razumevanju, pokazujući kako dizajn i primena pravila javnih nabavki utiču i na ekonomske rezultate i na legitimitet javnih institucija.

1 Zakon o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027, „Službeni glasnik RS“, br. 92/2023.

2 Sporazum o ekonomskoj i tehničkoj saradnji u oblasti infrastrukture između Vlade Republike Srbije i Vlade Narodne Republike Kine, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 1/2010.

2. TEORIJSKI OKVIR I MEHANIZAM JAVNIH NABAVKI

Mada u ekonomskoj teoriji preovlađuje stav da slobodno tržište obezbeđuje alokativnu efikasnost, takođe se prepoznaje da tržišta, prepuštena sama sebi, nekada ne uspeavaju da alociraju resurse na društveno optimalan način. Kako je i ranije prikazano (Stiglitz, Rosengard 2015, 83–87) takvi tržišni otkazi, koji proizilaze iz eksternih efekata, javnih dobara, asimetrije informacija ili prirodnih monopola, stvaraju obrazloženje za državnu intervenciju. U kontekstu javnih nabavki najrelevantnija je kategorija javnih dobara, koju karakterišu odsustvo rivaliteta u potrošnji i nemogućnost isključenja korisnika iz potrošnje, predstavlja izazov za efikasnu ponudu istih na tržištu, jer privatni subjekti, u nedostatku mehanizma naplate od svih korisnika nemaju ekonomski podsticaj da ova dobra proizvode u potrebnoj količini. Upravo beskonačno (prohibitivno) visoki troškovi isključivanja korisnika iz potrošnje javnih dobara stvaraju prostor za problem „slepeg putnika“, zbog čega država preuzima ulogu organizatora, finansijera i naručioca, koristeći svoju sposobnost prinudne naplate putem poreskog sistema (Begović, Labus, Jovanović 2012, 304–307; 311). S obzirom na to da država najčešće nije u poziciji da samostalno proizvodi javna dobra, već njihovu isporuku mora da organizuje kroz tržišne mehanizme, javne nabavke se javljaju kao osnovni instrument za sprovođenje te uloge.

Dakle, javne nabavke omogućavaju da se dobra i usluge od opšteg interesa obezbede povezivanjem (proizvodnih) kapaciteta privatnog sektora sa javnim potrebama. Na taj način one predstavljaju direktno ekonomsko prisustvo države na tržištu. Pored čistog obezbeđivanja javnih dobara, javne nabavke mogu biti i makroekonomski alat sposoban da oblikuje tržišta, stimuliše inovacije, podrži zapošljavanje i pokrene nacionalne razvojne prioritete (OECD 2020, 88).

Angažovanje kapaciteta privatnog sektora u javne svrhe ostvaruje se putem eksternalizacije (eng. outsourcing), koncesija i strateškog ugovaranja. Država kroz tenderske postupke definiše svoje potrebe, uslove isporuke i očekivane rezultate, a zatim poziva ekonomske subjekte da podnesu ponude. Osnovni mehanizam u tom procesu je otvoreni postupak, koji svim zainteresovanim ponuđačima omogućava ravnopravno učešće u okviru unapred utvrđenih i transparentno objavljenih uslova. Na taj način, iako ne učestvuje direktno u proizvodnji dobara i usluga, država upravlja javnim resursima i obezbeđuje da se javne potrebe zadovolje na tržišnoj osnovi.

U oblasti javnih nabavki, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (eng. Organisation for Economic Co-operation and Development; u daljem tekstu: OECD) se ističe kao vodeći međunarodni autoritet, pružajući sveobuhvatne smernice za uspostavljanje efikasnih sistema javnih nabavki (OECD 2015, 99). Osnovni principi koje ova organizacija zastupa kao temelje funkcionalnog sistema javnih

nabavki obuhvataju efikasnost, konkurenciju, nediskriminaciju i jednak tretman, proporcionalnost i transparentnost. Efikasnost podrazumeva racionalno i svrshodno korišćenje javnih sredstava, tako da se uz minimalne troškove postigne najveća moguća društvena korist. U okviru ovog principa, razlikuju se dva međusobno povezana faktora. Prvi je alokativna efikasnost, ideja da javna sredstva treba da budu raspoređena tako da se maksimizuje društveno blagostanje (OECD 2015, 102). Drugi je proizvodna efikasnost koja podrazumeva postizanje željenih rezultata uz najmanje moguće troškove. U nabavci, ovo znači maksimiziranje „vrednosti za novac“, ne samo odabirom najniže ponude, već balansiranjem cene, kvaliteta, izdržljivosti i životnog veka (SIGMA/OECD 2017, 33–55). Ovi ciljevi ne mogu biti ostvareni bez konkurencije, koja simulira tržišne mehanizme, podstiče ponuđače na bolje uslove i sprečava zloupotrebe monopolske pozicije. Sa time su tesno povezani i principi nediskriminacije i jednakog tretmana, koji obezbeđuju da svi ponuđači imaju isti pristup tržištu, kao i proporcionalnost, koja zahteva da uslovi postupka budu razumno prilagođeni cilju nabavke i ne nameću nepotrebna ograničenja. Konačno, transparentnost predstavlja uslov bez kojeg prethodni principi ostaju samo formalno proklamovani. Javni uvid, ravnopravan pristup informacijama i nadzor nad procesom nabavke smanjuju asimetriju informacija, povećavaju odgovornost naručilaca i omogućavaju poštenu konkurenciju. Suprotno tome, kada nabavkama nedostaje transparentnost ili favorizuje odabrane firme, konkurencija se urušava, a poverenje javnosti opada. Korumpirane ili netransparentne nabavke povećavaju troškove i odvrćaju javne resurse od produktivne upotrebe (Bosio et al. 2022, 43–45).

Kriterijumi za dodelu javnih nabavki predstavljaju instrumentalnu vezu između ovih normativnih principa i njihove konkretne primene u praksi. Njihova osnovna funkcija je da omoguće institucionalnu artikulaciju javnog interesa, da na jasan, objektivan i proverljiv način odrede na osnovu čega će se doneti odluka o izboru ponuđača. Kada je kriterijum isključivo najniža cena, on favorizuje proizvodnu efikasnost, ali ne mora nužno obezbediti i alokativnu efikasnost. Nasuprot tome, upotreba kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude (eng. MEAT) omogućava da se, pored cene, uzmu u obzir i drugi relevantni faktori kao što su kvalitet, inovativnost, održivost ili ukupni troškovi životnog veka, čime se bolje reflektuju društvene potrebe. Formulacija kriterijuma, njihova jasnoća i proporcionalnost, utiču na stepen otvorenosti tržišta i ravnopravnost učešća, te su direktno povezani sa principima konkurencije, nediskriminacije i jednakog tretmana. Istovremeno, transparentno definisanje i objavljivanje kriterijuma predstavlja preduslov za poverenje u postupak i odgovornost naručilaca.

Iako su kriterijumi za dodelu ugovora zamišljeni kao neutralni instrumenti koji treba da osiguraju primenu osnovnih načela, njihovo definisanje i primena uslovlje-

ni su institucionalnim kontekstom u kojem se postupci odvijaju. Kako smatra i Žan Tirol (Tirole 2017, 365), čak i kada država interveniše sa ciljem korekcije tržišnih neuspeha, njeno delovanje često biva deformisano pod uticajem organizovanih interesnih grupa, čiji zahtevi dobijaju prioritet u odnosu na mnogobrojnu, ali neinformisanu i nedovoljno organizovanu interesnu grupu, poreske obveznike i korisnike. Pri ovakvom odnosu informisanosti javlja se agencijski problem. Agenti, u slučaju javnih nabavki državni službenici, ne postupaju uvek u skladu sa zahtevima principala poreskih obveznika. Ovaj dinamični odnos između politike i ekonomije stvara prostor za stratešku upotrebu kriterijuma koji, iako formalno opravdani, u praksi mogu biti prilagođeni tako da favorizuju pojedine ponuđače, štite postojeće aktere na tržištu ili odvrćaju konkurenciju.

Ovakva praksa odražava suštinsku brigu teorije javnog izbora. Javni zvaničnici, kao i svi drugi ekonomski akteri, deluju u skladu sa podsticajima i mogu nastojati da ostvare političku, ličnu ili institucionalnu korist, umesto da slede javni interes (Begović, Labus, Jovanović 2012, 413–419). Kada takvo ponašanje preovlada, javne nabavke rizikuju da postanu mehanizam za privajanje rente, što dovodi do neefikasne alokacije resursa, erozije informativne funkcije cena i dugoročnih dinamičkih neefikasnosti poput smanjena inovacija, slabljenja konkurencije i demotivacije kvalitetnih ponuđača. Empirijski dokazi (Bosio et al. 2022, 43–60). potvrđuju da je prekomerna diskrecija u nabavkama povezana sa kašnjenjima, povišenim cenama i povećanim rizicima od korupcije. Ovakvo ponašanje ne samo da podriva efikasnost već i narušava poverenje javnosti u institucije. Kada se nabavka percipira kao korumpirana ili unapred određena, legitimne firme se mogu povući iz procesa nadmetanja, smanjujući konkurenciju i time onemogućavajući ostvarivanje alokativne, proizvodne i dinamičke efikasnosti. Nadalje, sistemske zloupotrebe u nabavkama mogu doprineti širem razočarenju u javnu upravu i demokratske institucije. Stoga je od suštinskog značaja postaviti okvire javnih nabavki koji predviđaju pravilno ponašanje i ograničavaju mogućnosti za zloupotrebe. Mere uključuju ograničavanje diskrecionog prava, sprovođenje pravila o sukobu interesa, obezbeđivanje nezavisnog nadzora i uspostavljanje mehanizama za žalbe i obeštećenje.

Institucionalna ekonomija dalje produbljuje ovu analizu naglašavajući važnost pravila, normi i sposobnosti za sprovođenje istih. Kako Douglas North (North 1991, 477) definiše, institucije su „pravila igre“ koja oblikuju međuljudsku interakciju. U javnim nabavkama, institucije, zakoni, procedure, regulatorna tela, određuju kako se akteri ponašaju i koliko pošteno funkcionišu tržišta. Jake institucije smanjuju troškove transakcija i neguju stabilno okruženje u kojem preduzeća mogu da licitiraju znajući da će se pravila dosledno primenjivati. Upravo ta institucionalna stabilnost predstavlja ključni mehanizam za ublažavanje agencijskog problema. Uvođenjem proceduralnih ograničenja, nadzornih mehanizama i odgovornosti za

postupke, smanjuje se prostor za samovolju državnih službenika i obezbeđuje se da njihovo delovanje bude usmereno ka interesima građana. Suprotno tome, slabe ili politizovane institucije ne samo da ne štite javni interes, već podstiču oportunističko ponašanje i favorizovanje, čime se narušava poverenje u sistem i odvrćaju pouzdani ponuđači od učešća na tržištu javnih nabavki.

Konačno, dok ekonomska teorija promoviše konkurenciju, transparentnost i pravičnost kao stubove efektivne nabavke, ona takođe prepoznaje potrebu za fleksibilnošću u izuzetnim okolnostima. Hitne situacije, kao što su prirodne katastrofe ili pandemije, mogu zahtevati od vlada da brzo nabave robu, opravdavajući nekonkurentne procedure. Slično tome, nabavka iz jedinog izvora može biti opravdana kada samo jedan dobavljač može da ispuni tehničke ili zakonske uslove. Čak i društveni i razvojni ciljevi, kao što su podrška malim preduzećima ili promocija zelenih tehnologija, mogu legitimno da oblikuju preferencije prilikom nabavke. Međutim, ova odstupanja moraju ostati izuzetak, a ne pravilo. OECD (2015) i Svetska banka (2020) naglašavaju da takvi izuzeci moraju biti pravno definisani, strogo kontrolisani i izloženi opravdavanju i reviziji nakon dodele. Bez jasnih granica, izuzeci postaju rupe u zakonu koje potkopavaju integritet i efikasnost nabavki.

Javne nabavke funkcionišu na raskrsnici ekonomije, politike i prava. One odražavaju sposobnost države da racionalno raspoređuje resurse, odupire se oportunizmu i doprinosi javnom interesu. Teorijske osnove, ekonomska racionalnost, institucionalna pouzdanost i konstrukcija u skladu sa podsticajima, nisu apstraktni ideali već praktični imperativi. Tamo gde se poštuju, javne nabavke doprinose ekonomskom razvoju i građenju poverenja pri upravljanju. Tamo gde se ignorišu, nastaju kanali za rasipanje rente, korupciju i propadanje institucija. U nastavku će se ispitati kako se ovi principi odražavaju, a ponekad i kompromituju, u pravnom okviru javnih nabavki u Srbiji.

3. ANALIZA PRAVNOG OKVIRA JAVNIH NABAVKI U REPUBLICI SRBIJI

Pravni osnov koji reguliše javne nabavke u Republici Srbiji počiva prvenstveno na Zakonu o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN)³, donetom u decembru 2019. godine i na snazi od jula 2020. godine. Ova zakonska regulativa predstavlja reformu prethodnog okvira iz 2012. godine i uvedena je sa ciljem usklađivanja pravnog sistema Srbije sa pravnom tekovinom Evropske unije (u daljem tekstu EU), u skladu sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (u

3 Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 91/2019 i 92/2023.

daljem tekstu NPAA), posebno u okviru Poglavlja 5 – Javne nabavke. Uz ZJN, komplementarni akt je Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (u daljem tekstu ZJPPK)⁴, koji reguliše ugovore o koncesijama i dugoročnu saradnju javnog i privatnog sektora. Zajedno, ovi zakoni su zamišljeni kao pravni instrumenti koji se međusobno jačaju dizajnirani da promovišu transparentnost, konkurenciju, ekonomičnost i odgovornost u upravljanju javnim resursima.

Osnovu za primenu ZJN čini jasno definisan institucionalni okvir, koji utvrđuje nadležnosti organa odgovornih za planiranje, sprovođenje, nadzor i pravnu zaštitu u postupcima javnih nabavki. Kancelarija za javne nabavke (u daljem tekstu KJN) zadužena je za nadzor nad sprovođenjem, razvoj politika nabavki, praćenje ponašanja naručilaca i podršku usavršavanju u ovoj oblasti. KJN održava centralizovani Portal javnih nabavki (<https://jnportal.ujn.gov.rs/>), koji obezbeđuje elektronsko objavljivanje obaveštenja i dokumenata, olakšavajući transparentnost i prikupljanje podataka. Republička komisija za zaštitu prava u javnim nabavkama (u daljem tekstu Komisija), kvazisudski i nezavisni apelacioni organ, ima nadležnost da odlučuje o zahtevima za zaštitu prava, obustavlja postupke, poništava nezakonite odluke i nalaže korektivne mere. Odluke Komisije predmet su kontrole Upravnog suda, čime se obezbeđuje dodatni nivo sudske kontrole i usklađuje sistem sa pravnim standardima EU vezanim za pravne lekove. U teoriji, ova institucionalna konstrukcija je osmišljena da obezbedi efikasan nadzor i primenljivu pravnu zaštitu za sve učesnike na tržištu. Međutim, praktično funkcionisanje ovih tela često odstupa od predviđene zakonske uloge.

Republika Srbija je svojim ZJN u velikoj meri uskladila pravni okvir sa standardima EU i osnovnim principima koje zastupa OECD, o čemu svedoči rezultat od 72 od 100 poena u indikatoru kvaliteta zakonskog okvira javnih nabavki za 2024. godinu (OECD, 2025, 76). Ključni principi koji usmeravaju primenu ZJN utvrđeni su u članu pet, koji propisuje da naručioci moraju postupati u skladu sa načelima ekonomičnosti, efikasnosti, transparentnosti, jednakog tretmana, nediskriminacije i proporcionalnosti.⁵ Zakon izričito zabranjuje zaobilaženje konkurencije ili prilagođavanje tendera određenim ponuđačima i naglašava da nabavke treba da budu osmišljene tako da odražavaju stvarne potrebe bez nametanja neopravdanih ograničenja.⁶ Pored toga, ZJN integriše neekonomske kriterijume zahtevajući poštovanje radnog, ekološkog i socijalnog zakonodavstva tokom izvršenja javnih ugovora, čime se usklađuje sa vrednostima EU o održivim i društveno odgovornim nabavkama.⁷

4 Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, „Službeni glasnik RS“, br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016.

5 Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 91/2019 i 92/2023, član 5, stav 1.

6 Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 91/2019 i 92/2023, član 7.

7 Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 91/2019 i 92/2023, član 5, stav 4.

Ovi principi imaju za cilj da rukovode čitav životni ciklus nabavke, od planiranja i objavljivanja do izvršenja i praćenja i zajedno služe kao pravno i ekonomsko obrazloženje za regulisanje javnih rashoda.

Proceduralna sistematika ZJN uključuje nekoliko standardizovanih metoda nabavke a to su otvoreni postupak, restriktivni postupak, konkurentski dijalog, konkurentni postupak sa pregovaranjem, partnerstvo za inovacije, pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva, pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva.⁸ Osnovni oblici javne nabavke su otvoreni postupak, koji podrazumeva javni poziv i dostupan je svim zainteresovanim ponuđačima i restriktivni postupak, koji uključuje prethodnu proveru sposobnosti i izbor ograničenog broja ponuđača pre faze podnošenja ponuda. U posebnim uslovima primenjuju se konkurentski dijalog, koji omogućava naručiocu da tokom postupka u saradnji sa ponuđačima definiše najbolje rešenje za predmet nabavke i konkurentni postupak sa pregovaranjem, koji kombinuje javni poziv sa fazom pregovora radi finalizacije uslova ponude. Partnerstvo za inovacije koristi se kada na tržištu ne postoji odgovarajuće rešenje, pa postupak obuhvata i razvoj i nabavku novog proizvoda ili usluge. Pregovarački postupci sa ili bez prethodnog objavljivanja su dozvoljeni pod strogo definisanim uslovima. Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog postupka dozvoljen je samo u izuzetnim slučajevima kao što su tehnička ekskluzivnost, patentna prava ili ekstremna hitnost zbog nepredvidivih događaja.⁹ Iako ova struktura formalno prati direktive EU, Evropska komisija ističe da se u praksi beleži prekomerno oslanjanje na pregovaračke modele, što smanjuje transparentnost, ograničava konkurenciju i na duže staze narušava ekonomsku efikasnost javnih nabavki (Evropska komisija 2021).

ZJN se primenjuje na praktično sve naručioca na državnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, kao i na javne ustanove i određene komunalne operatere. Međutim, on utvrđuje vrednosne pragove ispod kojih se ne primenjuju pune proceduralne obaveze. Na primer, ugovaranje roba i usluga u vrednosti ispod 1.000.000 dinara, odnosno radova ispod 3.000.000 dinara, izuzeto je od formalnih procedura kao što su objavljivanje javnog poziva, rokovi za podnošenje ponuda ili obavezna primena kriterijuma za dodelu ugovora.¹⁰ Umesto toga, ovakve nabavke mogu se sprovesti kroz direktno ugovaranje, u skladu sa internim aktima naručioca, ali uz obavezu poštovanja osnovnih principa. Ovi pragovi su povećani sa reformom iz 2019. u nastojanju da se smanji administrativno opterećenje i stimuliše učešće malih i srednjih preduzeća (MSP). Ipak, smanjenje broja javno oglašanih tendera moglo bi se smatrati faktorom koji je, iako nenamerno, uticao na sužavanje konkurencije.

8 Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 91/2019 i 92/2023, član 51.

9 Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 91/2019 i 92/2023, član 61.

10 Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 91/2019 i 92/2023, član 27, stav 1, tačka 1).

ZJN je kreiran tako da bude usklađen sa Direktivom EU 2014/24/EU o nabavkama u javnom sektoru¹¹ i Direktivom 2014/25/EU o komunalnim uslugama¹², kao i relevantnim delovima Direktive 2014/23/EU o koncesijama.¹³ Uvedeni su koncepti EU kriterijuma za isključenje, elektronske komunikacije, nabavke pogodne za inovacije i centralizovano objavljivanje tendera putem e-portala. Evropska komisija (2023) je prepoznala ovo pravno usklađivanje, navodeći da je srpsko zakonodavstvo o javnim nabavkama „široko usklađeno“ sa pravnim tekovinama EU. Ipak, Evropska komisija takođe upozorava na stagnaciju u praktičnoj implementaciji i u izveštaju naglašava da nema napretka u ključnim oblastima, posebno u pogledu sve većeg udela ugovora koji se dodeljuju bez konkurencije ili su u potpunosti isključeni iz ZJN.¹⁴ Izveštaji Evropske komisije (2023; 93–95 i 2024; 65–66) ponovo su ukazali na potrebu ograničavanja prakse izuzimanja od primene zakona i posebno naglasili da je neophodno da Republika Srbija obezbedi sprovođenje javnih nabavki na transparentan, otvoren i konkurentan način u svim slučajevima, uključujući i one koji se realizuju na osnovu međunarodnih, međudržavnih ugovora. Konkretno, Komisija je označila nesklad između pravnog okvira i njegove primene, posebno u kontekstu međuvladinih sporazuma i zakona *lex specialis* koji sada dominiraju najvećim nabavkama u Srbiji.

Zaista, struktura i sadržaj izuzetaka kodifikovanih u ZJN stvaraju paralelni prostor gde se principi zakona sistematski zaobilaze. ZJN izričito izuzima nabavke koje su predmet međunarodnih ugovora ili međuvladinih sporazuma koje je zaključila Srbija.¹⁵ Ova odredba, iako odbranjiva za određene zajedničke inicijative država, postala je glavna rupa u zaobilaženju konkurentskih procedura. Na njega se više puta pozivalo u ugovorima sa trećim zemljama, najistaknutije sa Narodnom Republikom Kinom, za dodelu infrastrukturnih poslova vrednih više miliona evra, uključujući rekonstrukciju pruge Beograd – Budimpešta, bez korišćenja javnih tendera. Izveštaj OECD/SIGMA (OECD 2025, 66–73) o praćenju Srbije za 2024. potvrđuje da takvi sporazumi sada predstavljaju 38% ukupne vrednosti izuzetih ugovora, dok je Evropska komisija ovu praksu označila kao „neskladnu sa pravnom tekovinom“, s obzirom na nedostatak transparentnosti i konkurencije.

11 Direktiva 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. o javnim nabavkama i o ukidanju Direktive 2004/18/EZ, Službeni list EU, L 94, 28.3.2014.

12 Direktiva 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. o procedurama javne nabavke subjekata koji deluju u sektorima vodosnabdevanja, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i o ukidanju Direktive 2004/17/EZ, Službeni list EU, L 94, 28.3.2014.

13 Direktiva 2014/23/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 26. februara 2014. o dodeli ugovora o koncesiji, Službeni list EU, L 94, 28.3.2014.

14 *Ibid.*

15 Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 91/2019 i 92/2023, član 11.

Drugi veliki kanal isključenja je usvajanje *lex specialis* zakona za strateški određene projekte. Ovi zakonodavni instrumenti uspostavljaju posebne procedure koje u potpunosti zaobilaze ZJN. Na primer, Zakon o posebnim postupcima za izgradnju linijske infrastrukture iz 2020. godine (u daljem tekstu: ZPPILI)¹⁶ dozvolio je zaobilaženje standardnih tenderskih pravila za odabrane transportne koridore. Najaktuelniji primer ove prakse predstavlja ZPP-EXPO 2027, kojim je uspostavljen paralelni režim za nabavke vredne preko milijardu evra. Ovaj slučaj, sa svim svojim implikacijama, biće detaljnije razmotren u narednom poglavlju. Ovi instrumenti se sve više koriste za „imitiranje zakonitosti“ uz izbegavanje duha pravila nabavki (Transparentnost Srbija, 2021).

Takođe, iako ZJN predviđa mogućnost sprovođenja pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva u slučajevima izuzetne hitnosti prouzrokovane nepredvidivim okolnostima,¹⁷ ovaj izuzetak je u praksi često izložen zloupotrebama, naročito kada se hitnost veštački konstruiše od strane samog naručioca. Tokom pandemije COVID-19, Srbija je razumljivo pribegla pregovaračkim procedurama bez prethodnog objavljivanja za hitne nabavke lekova. Međutim, grupe za nadzor i revizorski izveštaji ukazuju da su se ove procedure nastavile i nakon perioda vanrednog stanja i da su primenjivane na ugovore sa upitnom hitnošću. Tako je granica između legitimnog izuzetka i strateškog izbegavanja transparentnosti postala sve nejasnija (Transparentnost Srbija 2021).

Obim ovih isključenja ilustruje alarmantne brojke. U Srbiji poslednja decenija pokazuje trend koji značajno utiče na ekonomsku efikasnost i integritet sistema javnih nabavki. Dok je 2014. godine (Evropska komisija 2014, 42) udeo nabavki sprovedenih pregovaračkim postupcima bez prethodnog obaveštenja iznosio četiri posto od ukupne vrednosti tendera, u drugoj polovini 2020. godine (Evropska komisija 2021, 77), nakon stupanja na snagu novog ZJN, procenat ovakvih nabavki dostigao je 23,2% od ukupne vrednosti svih zaključenih ugovora. Ova praksa nije predstavljala samo kratkoročnu reakciju na vanredno stanje već je nastavila da eskalira i nakon okončanja najakutnijeg perioda pandemije. Prema podacima Evropske komisije (2021, 77), ukupan iznos ugovora izuzetih od primene ZJN dostigao je 1,73 milijarde evra u 2020. godini (54% kumulativne vrednosti svih nabavki), da bi 2022. godine (Evropska komisija 2024, 66) skočio na 6,4 milijarde evra (67% kumulativne vrednosti svih nabavki). U 2023. godini (Evropska komisija 2024, 66), ovaj iznos dodatno je porastao na 7,1 milijardu evra, gotovo izjednačavajući vrednost izuzetih nabavki sa ukupnom vrednošću tržišta javnih nabavki u toj godini. Najčešći osnov za ova izuzeća bili su međuvladini sporazumi, koji su u 2023. godini činili 38% svih izuzetih na-

16 Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije objekata infrastrukture od posebnog značaja za Republiku Srbiju, „Službeni glasnik RS“, br. 82/2020.

17 Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 91/2019 i 92/2023, član 61, stav 1, tačka 2.

bavki, u vrednosti od 2,7 milijardi evra, u poređenju sa svega 33 miliona evra u 2022. i 735 miliona evra u 2021. godini. Ovi podaci pokazuju da je mehanizam izuzimanja postao karakteristika sistema javnih nabavki u Srbiji, a ne instrument rezervisan za izuzetne situacije, što otvara prostor za značajne ekonomske i institucionalne rizike. Ekonomski gledano, ovakvo stanje podriva konkurentsku dinamiku, narušava principe alokativne i proizvodne efikasnosti i povećava verovatnoću koruptivnih praksi, dok istovremeno slabi poverenje javnosti u procedure javnog sektora.

Iako praksa pokazuje brojne izazove u sprovođenju, normativni osnov ZJN kvalitativno je postavljen. Zakonski okvir, zasnovan na principima ekonomičnosti, efikasnosti, transparentnosti, jednakog tretmana, nediskriminacije i proporcionalnosti, u velikoj meri je usklađen sa evropskim standardima i, kada se skladno primenjuje, obezbeđuje alokativnu i proizvodnu efikasnost, podstiče konkurenciju, doprinosi poverenju ponuđača, smanjuje rizike od korupcije i omogućava bolji pristup fondovima EU i drugim izvorima razvojnog finansiranja. Potreba za određenim izuzecima od standardnih procedura, u slučajevima hitnosti, tehničke specijalnosti ili jedinog ponuđača, predstavlja legitiman i prepoznat mehanizam u međunarodnoj praksi. Problem, međutim, ne leži u postojanju ovih mogućnosti, već u njihovoj neadekvatnoj primeni, bez transparentnih obrazloženja i institucionalne odgovornosti. Kada se izuzeci koriste sistematski i bez kontrolnih mehanizama, oni prestaju da budu instrument fleksibilnosti i postaju sredstvo zaobilaženja osnovnih pravila javnih nabavki, čime se kompromituje efikasnost inače dobro postavljenog zakonskog okvira.

U zaključku, pravni okvir za javne nabavke u Srbiji, iako nominalno usklađen sa tekovinama EU, funkcioniše unutar dualističke realnosti. Na papiru, sistem je dobro osmišljen, nudi proceduralne garancije, mehanizme sprovođenja i mogućnosti za učesće na tržištu. U praksi, međutim, njegovi osnovni principi su sistematski potkopani zloupotrebjenim pravnim izuzecima i paralelnim zakonodavnim režimima. Strukturalna tenzija će biti dalje ispitana u sledećem poglavlju kroz studije slučaja pruge Beograd–Budimpešta i pravnog režima EXPO 2027, koji oslikavaju kako se dizajn zakona često potkopava u njegovoj primeni. Razumevanje pravnog konteksta je od suštinskog značaja za procenu širih ekonomskih i političkih implikacija javnih nabavki u Srbiji.

4. ZAOBILAŽENJE ZAKONA U PRAKSI: STUDIJE SLUČAJA

4.1. Studija slučaja 1: *Lex specialis* za EXPO 2027 – neopravdano zaobilaženje proceduralnih mehanizama kao ulazna tačka korupcije

Predstojeća studija slučaja nastoji da prikaže kako je donošenje *lex specialis* zakona za EXPO 2027 projekat kompromitovalo primenu osnovnih načela javnih nabavki (efikasnost i ekonomičnost, konkurencija, jednak tretman, proporcionalnost

i odgovornost). Ovaj primer prikazuje kako zaobilazanje javnih nabavki putem zloupotrebe argumenta „hitnosti“ rezultuje u proizvodnoj neefikasnosti, neadekvatnoj alokaciji resursa, smanjenom kvalitetu, degradaciji institucionalnih mehanizama i urušavanju javnog poverenja.

Uspešna kandidatura Srbije za domaćina specijalizovane izložbe EXPO 2027 u Beogradu označila je veliki politički i infrastrukturni poduhvat. Uokviren kao generacijska prilika da se pokaže nacionalni napredak, EXPO 2027 je ubrzo proglašen od strane Vlade Srbije za projekat od „opšteg interesa“. Narodna skupština je u julu 2023. godine usvojila namenski „lex specialis“ ZPP-EXPO 2027 kojim se uspostavlja poseban pravni režim za sve radove koji se odnose na izložbu, nacionalni stadion i prateću infrastrukturu. Član 14. ovog zakona formalno je isključio primenu ZJN-a, omogućavajući Vladi da razvija procedure nabavki nezavisno od opšteg pravnog okvira.¹⁸ Ovi projekti, čija je projektovana vrednost veća od jedne milijarde evra, na taj način zaobilaze transparentne i konkurentne mehanizme javnih nabavki uspostavljene kako domaćim pravnim okvirom, tako i obavezama koje proističu iz procesa evropskih integracija.

Regulatorni okvir za nabavke u vezi sa EXPO-om dodatno je definisan vladinom uredbom iz februara 2024.¹⁹ Iako površno replicira principe ZJN, uredba je uvela tri ključne promene koje oštro odstupaju od proceduralnih i institucionalnih garancija zakona. Prvo, drastično su povećani pragovi za nadmetanje, sa 1.000.000 na 12.000.000 dinara za robu i usluge, i sa 3.000.000 na 24.000.000 dinara za radove, što je omogućilo da se veliki deo ugovora dodeljuje direktnim pregovorima, bez javnih poziva.²⁰ Drugo, čak i za nabavke koje prelaze ove pragove, uredbom su ukinuti minimalni rokovi za podnošenje ponuda, dozvoljavajući državnim organima da odrede proizvoljno kratke rokove. Ovo čini otvoreni konkurs praktično besmislenim, posebno u slučajevima kada se koriste kratki rokovi za favorizovanje unapred izabranih izvođača. Treće, poseban zakon ne obezbeđuje pravnu zaštitu. Ne postoji institucionalni način da ponuđači osporavaju dodelu ugovora ili da traže zaštitu od proceduralnih nepravilnosti, time zaobilazeći Komisiju i narušavajući centralni stub odgovornosti za javne nabavke.

Državni zvaničnici javno brane lex specialis iz razloga hitnosti i nacionalnog značaja. Sa bliskim datumom planiranog otvaranja, vlasti opravdavaju odstupanje

18 Zakon o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027, „Službeni glasnik RS“, br. 92/2023, član 14, stav 1.

19 Uredba o pravilima postupka nabavke dobara, usluga ili radova potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027, „Službeni glasnik RS“, br. 8/2024.

20 Uredba o pravilima postupka nabavke dobara, usluga ili radova potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027, „Službeni glasnik RS“, br. 8/2024, član 15–17.

od standardnih procedura nabavki kao neophodno da bi se ubrzala implementacija i izbegla administrativna kašnjenja. Projekat je predstavljen ne samo kao međunarodni sajam, već i kao katalizator za infrastrukturne investicije i kao simbolika razvoja. Vlada je pod istim plaštom „hitnosti“ udružila pomoćne projekte uključujući nacionalni stadion i čitavo novo urbano područje u Surčinu. Međutim, ovo obrazloženje izazvalo je široku kritiku. Kritičari tvrde da hitnost sama po sebi ne opravdava eroziju zaštitnih mera nabavke, posebno kada ZJN već predviđa ubrzane procedure.²¹ Donošenjem specijalnog zakona, Vlada je efikasno izolovala svoje odluke o nabavkama od nadzora i osporavanja, dajući sebi nekontrolisano diskreciono pravo u dodeljivanju unosnih javnih ugovora. Posmatrači (Freedom House 2024) tvrde da ovaj pristup konsoliduje izvršnu vlast nad javnim fondovima, i može dovesti do favorizovanja i netransparentnih političkih uticaja.

Posledice ovog izuzeća su značajne. Sa ekonomske perspektive, ukidanje zaštitnih mehanizama konkurencije može dovesti do povećanja troškova i smanjiti kvalitet javne potrošnje. Na ovaj način direktno je narušeno načelo ekonomičnosti i efikasnosti²² predviđeno ZJN-om, jer je u odsustvu otvorenog tendera ili pretnje pravnog osporavanja smanjen podsticaj za dobavljače da ponude isplative i kvalitetne ponude, čime je onemogućeno postizanje najboljeg odnosa „vrednosti za novac“. Istorijski precedan u Srbiji podržava ovu zabrinutost. Slični okviri *lex specialis* za projekat Belgrade Waterfront (2015) i izgradnju državnog puta prvog reda „Vožd Karađorđe“ doveli su do značajnih eskalacija troškova i ograničenog javnog uvida u odluke o nabavkama (Transparentnost Srbija 2021). Budžet za širi razvojni program „Srbija 2027“, prvobitno procenjen na 12 milijardi evra, od tada je narastao na preko 17,8 milijardi evra, što je izazvalo zabrinutost u vezi sa fiskalnom održivošću i dugoročnim rizikom duga (Transparentnost Srbija 2024).

Pravno je dovedena u pitanje ustavnost predmetnog akta na taj način što je podneta ustavna inicijativa (Transparentnost Srbija 2024) kojom se osporava delegiranje zakonodavne nadležnosti na izvršnu vlast. U tom kontekstu, donošenje *lex specialis* zakona predstavlja materijalnu derogaciju opšteg akta, ZJN, jer sistemski režim postupanja biva isključen u odnosu na određene projekte, što u praksi ima za posledicu prelivanje regulatorne nadležnosti u domen izvršne vlasti. Ovakvo isključenje otvara pitanje usklađenosti donetog akta sa ustavnom hijerarhijom pravnih normi (pogotovo u svetlu čl. 194 i čl. 195 Ustava Republike Srbije)²³ i sa međunarodnim obavezama Srbije u oblasti javnih nabavki. Dodatno, ZJN već sadrži institucionalizovane opcije za ubrzano postupanje iz razloga hitnosti. U slučaju EXPO

21 Rokovi od 15 dana za hitne nabavke prema članu 52, stavu 6, Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 91/2019 i 92/2023.

22 Zakon o javnim nabavkama, „Službeni glasnik RS“, br. 91/2019 i 92/2023, član 6.

23 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006 i 115/2021, član 144 i 145.

2027 rokovi i potrebe projekta nisu bili takve prirode da opravdaju suspenziju čitavog sistemskog režima, pa obrazloženje „hitnosti“ deluje, u najmanju ruku, instrumentalizovano radi zaobilazjenja važećih normi. Naročito napadljivo jeste što ad hoc zakon faktički onemogućava rad nadzornih tela i primenu pravnih sredstava, čime se poništavaju ključne garancije transparentnosti, konkurencije i pravne zaštite.

S obzirom na navedeno, materijalnu derogaciju sistemskog zakona, postojanje propisanih alternativa u okviru ZJN, instrumentalnu upotrebu razloga „hitnosti“ i isključenja mehanizama kontrole, postoji opravdan i pravno utemeljen osnov za pokretanje inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti *lex specialis*-a pred Ustavnim sudom. Takav postupak imao bi značaj ne samo za poništavanje eventualnih povreda ZJN, već i za utvrđivanje granica dopustivog zakonodavnog intervencionizma u oblasti javnih finansija i očuvanja načela vladavine prava.

Na institucionalnom nivou, okvir EXPO 2027 postavlja opasan presedan. On marginalizuje KJN i Komisiju, narušavajući autoritet i kredibilitet nadzornih institucija. Ako bude repliciran u budućim projektima, ovaj model rizikuje da institucionalizuje dvostruki sistem nabavki. Jedan vezan za pravila i konkurentan za obične ugovore, a drugi neproziran i diskrecioni za visoko vredne, politički značajne poduhvate. Takva fragmentacija trajno bi oslabila osnovu vladavine prava za režim javnih nabavki u Srbiji i narušila poverenje javnosti.

Reakcije javnosti ukazuju na ozbiljnu zabrinutost u pogledu pravnog okvira za realizaciju EXPO 2027. Usvojeni režim se sve češće tumači kao sredstvo za institucionalizaciju favorizovanja kroz formalno pozivanje na hitnost postupanja. U tom kontekstu, ukazuje se na opasnost od daljeg urušavanja demokratskih standarda i povećanog rizika od korupcije u sistemu javnih nabavki. U javnom diskursu sve se otvorenije dovodi u pitanje svrsishodnost nastavka realizacije projekta pod ovim uslovima, a pojedini poslanici su čak predložili i njegovo obustavljanje (Ogarević 2025).

Slučaj EXPO 2027 ilustruje kako su politički prestiž i hitnost iskorišćeni da se zaobiđu norme javnih nabavki, izazivajući duboku zabrinutost za efikasnost i institucionalni integritet, te pitanje zakonitosti i ustavnosti. Iako ovaj događaj može doneti simbolične koristi, već je potkopao temelje javne odgovornosti i predstavlja trajne izazove za integraciju Srbije u EU i ekonomsko upravljanje.

4.2. Studija slučaja 2: Pruga Beograd–Subotica – Pravne i ekonomske posledice derogiranja zakonskih procedura

Studija slučaja ima za cilj da prikaže kako je projekat rekonstrukcije pruge Beograd–Subotica, kroz oslanjanje na bilateralni međudržavni sporazum umesto na procedure ZJN, doveo do narušavanja osnovnih principa javnih nabavki, transparentnosti, konkurencije i efikasnosti. Na primeru ovog projekta pokazuje se kako

izuzimanje od standardnih tenderskih postupaka povećava rizik od prekomernih troškova, korupcije i smanjenja kvaliteta, uz istovremeno potkopavanje institucionalne odgovornosti i javnog poverenja.

Železnička pruga Beograd–Subotica, osmišljena kao ključna deonica brze pruge Beograd–Budimpešta, postala je istovremeno vodeći projekat srpske infrastrukturne politike i upečatljiv primer kako strateška bilateralna partnerstva mogu zaobići domaće propise o javnim nabavkama. Predstavljena kao okosnica saradnje između Srbije i Kine, ovaj projekat je poveren kineskom konzorcijumu kroz netransparentan postupak koji nije bio zasnovan na srpskom ZJN. Ova pravna osnova datira iz Sporazuma o saradnji. U drugom Aneksu ovog sporazuma, ratifikovanom 2013. godine, izričito se navodi da projekti koji se realizuju u skladu sa ugovorom ne podležu obavezi javnog nadmetanja osim ako komercijalnim ugovorom nije drugačije određeno. Umesto toga, nabavka bi se sprovodila u skladu sa procedurama utvrdjenim u pojedinačnom ugovoru, često pod klauzulama o poverljivosti.²⁴ Dakle, ugovorom o železnici koji je potpao u ovaj okvir, ZJN Srbije je u potpunosti zaobiđen, zamenjen diplomatsko-pravnom strukturom kojoj nedostaju garancije transparentnosti i konkurentnosti nadmetanja.

Komercijalni ugovor o modernizaciji i rekonstrukciji mađarsko-srpske železničke veze na teritoriji Republike Srbije, za deonicu Novi Sad – Subotica – državna granica Kelebija (u daljem tekstu: Komercijalni ugovor) između Vlade Srbije i kineskog konzorcijuma (China Railway International i China Communications Construction Company) uključuje član 16, koji nominalno odražava principe javnih nabavki koji zahtevaju konkurentan izbor podizvođača, jednak tretman i nediskriminaciju, ali ne obezbeđuje institucionalne mehanizme sprovođenja ili javnu vidljivost. Naime, nema dokaza da su propisani javni pozivi za podizvođače ikada bili objavljeni ili da su ispoštovane procedure u skladu sa članom 16. Komercijalnog ugovora. Posledično, regulatorna tela, Kancelarija za javne nabavke i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, u potpunosti su isključena iz procesa. Dok komercijalni sporazum nameće nominalne obaveze izvođaču da deluje transparentno, odsustvo nezavisnog nadzora, sprovodljivih pravnih lekova ili javne kontrole čini ove zaštitne mere u velikoj meri iluzornim.

Institucionalna neprozirnost dobila je svoju najdramatičniju potvrdu 2024. godine, kada je urušavanje nadstrešnice na skoro obnovljenoj železničkoj stanici u Novom Sadu dovelo do smrti šesnaest osoba. Tragedija je izazvala masovne proteste, političke potrese i zahteve za potpunu transparentnost. Ipak, nastojanja da se dobije uvid u punu dokumentaciju uglavnom su ostala bezuspešna. Nezavisna ekspertska

24 Zakon o potvrđivanju Aneksa br. 2 Sporazuma o ekonomskoj i tehničkoj saradnji u oblasti infrastrukture između Vlade Republike Srbije i Vlade Narodne Republike Kine, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 2/2014, član 5, stav 3 i 4.

grupa (2025) je u svom izveštaju iznela da ključna tehnička i poslovna dokumentacija, poput podataka o izboru podizvođača, saglasnosti nadležnih organa i razrade troškova, ostaje nepotpuna ili u potpunosti nedostupna javnosti. Ovakvo odsustvo dužne pažnje i nadzora ozbiljno ugrožava kvalitet i bezbednost, a sama tragedija u Novom Sadu predstavlja primer bez razjašnjenog uzroka, da li je došlo do propusta u projektovanju ili u izvođenju radova.

Vladina opravdanja bila su fokusirana na geopolitičke i strateške razloge. Od početka prošle decenije, srpsko rukovodstvo sve učestalije se oslanjalo na kinesko finansiranje kao bržu i politički fleksibilniju alternativu fondovima EU. U okviru inicijative „Pojas i put“ (eng. Belt and Road), projekat pruge Beograd–Subotica predstavljen je kao prekretnica u modernizaciji saobraćajne infrastrukture, dok su bilateralni sporazumi posmatrani kao instrumenti za ubranu realizaciju. Takav pristup podrazumeva zaobilazanje domaćeg sistema javnih nabavki kroz ratifikaciju infrastrukturnih ugovora u formi međunarodnih sporazuma, zaključenih na najvišem političkom nivou.

Ekonomске posledice ovakvog modela su značajne. Izostankom javnog tendera, Srbija je izgubila priliku da uporedi konkurentne ponude i obezbedi proizvodnu efikasnost. Kamatne stope i uslovi otplate kineskog zajma kojim se finansira projekat nisu obelodanjeni, što otvara pitanja o transparentnosti finansijskih aranžmana. Nedostatak konkurencije uklanja pritisak na izvođača da smanji troškove ili unapredi tehnička rešenja, čime se stvara prostor za prekomerno uvećanje cena i slabiji kvalitet realizacije. Kolaps nadstrešnice na stanici u Novom Sadu ukazuje na materijalne rizike ovakvog pristupa. U nedostatku objavljene konkursne dokumentacije, otežano je utvrditi da li je izbor podizvođača bio zasnovan na stručnim kriterijumima, političkim vezama ili drugim neformalnim faktorima. Optužbe o favorizovanju, pojave fantomskih firmi među podizvođačima i nedoslednosti u prijavljenim troškovima podstiču zabrinutost za korupciju i inflaciju troškova (Transparentnost Srbija 2024).

Institucionalno, oslanjanje na diplomatski model nabavki podriva obaveze Srbije u pogledu vladavine prava i slabi njene administrativne kapacitete. Odluke o nabavkama su premeštene iz sfere pravne procedure u politički domen, pod kontrolom uskog kruga aktera. Ovo podstiče okruženje u kojem patronažne mreže mogu cvetati i odgovornost postaje razlivena. Model takođe pokreće pitanja usklađivanja sa pravnim tekovinama EU. U okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP),²⁵ Srbija se obavezala na postepeno usklađivanje sa standardima i praksom javnih nabavki EU. Korišćenje međunarodnih sporazuma za zaobilazanje ovih obaveza je u suprotnosti sa njihovim duhom, ako ne i slovom. Mađarska, država članica

25 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 83/2008.

EU uključena u isti železnički koridor, našla se pod sankcijama EU kao posledicom sistemskog urušavanja vladavine prava i učestale primene netransparentnih mehanizama u raspodeli javnih sredstava, uključujući i javne nabavke (Evropski parlament 2023) što sugeriše da Srbija, kao kandidat za pristupanje, rizikuje odstupanja u regulativi u politički osetljivom trenutku.

Železnički slučaj Beograd–Subotica ilustruje velike troškove izuzimanja infrastrukture visoke vrednosti iz pravnog okvira koji je osmišljen da zaštiti javni interes. Iako je vlada postigla brzu implementaciju i diplomatsku vidljivost, to je učinila zaobilazeći same institucije i procedure koje imaju za cilj da osiguraju ekonomičnost i efikasnost, konkurenciju, transparentnost i javnu sigurnost. Posledice kao što su ekonomska neefikasnost, institucionalna erozija i tragični gubitak života pokreću ozbiljna pitanja o održivosti trenutne strategije nabavki u Srbiji.

5. ZAKLJUČAK

Ideje modernizacije, ekonomskog rasta i infrastrukturnog napretka same po sebi nisu sporne. One predstavljaju legitimne ciljeve svake državne politike. Međutim, ključno pitanje koje se ovde postavlja jeste da li cilj opravdava sredstvo? I još važnije da li je predstavljeni cilj uopšte istinski motiv? Analiza sprovedena u ovom radu pokazuje da inovacije i razvoj, iako formalno proklamovani kao pokretači velikih infrastrukturnih poduhvata, nisu jedini, pa ni dominantni, razlog zaobilaženja sistema javnih nabavki. Postupci vlasti, poput prikrivanja ugovora u slučaju železničkog koridora ili nedovoljno opravdane hitnosti u kontekstu EXPO 2027, otkrivaju obrazac u kome transparentnost, pravna kontrola i javni interes ustupaju mesto političkoj diskreciji i zatvorenom procesu odlučivanja.

Iako ekonomske posledice zaobilaženja redovnog sistema javnih nabavki, poput uvećanih cena, ograničene konkurencije i upitnog kvaliteta, deluju kao najočigledniji problem, dugoročne implikacije prevazilaze okvire finansijske štete. ZJN izričito predviđa ograničen broj izuzetaka upravo zato što svaki zaobilazak zakonskih procedura proizvodi efekte koji se teško mogu poništiti. Kada, uprkos negativnim efektima, država i dalje pribegava alternativnim pravnim kanalima, podriiva se poverenje građana u institucije. Racionalno razmišljanje tera pojedinca da ne veruje postupku koji se odvija iza zatvorenih vrata, bez mogućnosti javne kontrole ili objašnjenja. Taj gubitak poverenja ne pogađa samo konkretan projekat već se on preliiva na čitav sistem. Ukoliko preduzeća ne veruju da će u postupku javne nabavke pobediti onaj koji nudi najpovoljniju ponudu, neće ni učestvovati. Na taj način se čak i formalno regularni postupci suočavaju sa smanjenom konkurencijom, čime se obara ukupna efikasnost javne potrošnje. Bez poverenja u institucije ne postoji stabilna pravna dr-

žava, i sa svakim „privremenim“ zaobilaznjem zakona gradi se paralelni sistem u kome više ne važe pravila. Kada građani i privreda prestanu da veruju da institucionalni putevi vode rezultatu, svako će početi da kreira sopstvenu „prečicu“.

Da bi se preokrenuo ovaj institucionalni presedan zaobilaznja zakona, nije dovoljno kritikovati njegove posledice već je potrebno vratiti se njegovom izvoru. Ako se neki cilj ne može ostvariti u skladu sa standardnim procedurama, i ako njegova realizacija zahteva zakonske izuzetke, netransparentnost i ograničenu konkurenciju, potrebno je ozbiljno se zapitati: kakva je to svrha? I kome ona služi? Ukoliko ne postoji jasna i neposredna hitnost niti dokaziva javna korist, zaobilaznje ZJN ne otkriva pravnu nužnost, već političku sklonost i upravo ta se sklonost mora dovesti u pitanje. Jačanje institucionalnih mehanizama, insistiranje na zakonitosti postupanja i ponovno uspostavljanje sankcija za njeno kršenje neophodni su ne samo radi sprečavanja ekonomske štete, već i radi obnavljanja društvenog poverenja. Ako se neekonomskim ciljevima dozvoli da preovladaju bez kritičkog sagledavanja i odgovornosti, oni će destabilizovati sam institucionalni poredak koji bi trebalo da čuva vladavinu prava. Javne nabavke nisu periferno administrativno pitanje. One predstavljaju ključni instrument funkcionisanja države i pružanja javnih usluga. Ako je njihov integritet narušen, onda je narušena i legitimnost ekonomskog delovanja države. Stoga se sistem javnih nabavki mora štititi ne samo kao ekonomski okvir, već i kao demokratski imperativ.

6. LITERATURA

1. Begović, Boris, Miroljub Labus, Aleksandra Jovanović. 2012. *Ekonomija za pravnike*. 4. izdanje. Beograd: Službeni glasnik–Pravni fakultet Univrziteta u Beogradu.
2. Bosio, Erica, Simeon Djankov, Edward Glaeser, Andrei Shleifer. 2022. “Public Procurement in Law and Practice.” *American Economic Review: Insights* 4(1): 43–60.
3. Evropska komisija. 2014. *Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu*. Brisel.
4. Evropska komisija. 2021. *Izveštaj o napretku Srbije za 2021. godinu*. Brisel.
5. Evropska Komisija. 2022. *Izveštaj o napretku Srbije za 2022. godinu*. Brisel.
6. Evropska komisija. 2023. *Izveštaj o napretku Srbije za 2023. godinu*. Brisel.
7. Evropska komisija. 2024. *Izveštaj o napretku Srbije za 2024. godinu*. Brisel.
8. Ekspertska grupa za praćenje realizacije zahteva studentskih plenuma. 2025. *Izveštaj o realizaciji zahteva*. Beograd, 5. mart 2025. <https://www.danas.rs/wp-content/uploads/2025>, poslednji pristup: 11.9.2025.
9. Freedom House. 2024. *Nations in Transit 2024: Serbia*. Washington, DC. <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2024>, poslednji pristup: 11.9.2025.
10. North, Douglass C. 1991. “Institutions, Ideology and Economic Performance.” *Cato Journal* 11(3): 477–496.

11. OECD. 2015. *Recommendation of the Council on Public Procurement*. OECD/LEGAL/0411. Paris: OECD Publishing.
12. OECD. 2020. *Public Procurement in Serbia: Assessment and Recommendations*. Paris: OECD Publishing.
13. OECD. 2023. *Public Governance Review of Serbia*. Paris: OECD Publishing.
14. OECD. 2025. *Public Administration in Serbia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*. Paris: OECD Publishing.
15. Ogarević, I. 2025. „Otkrivamo šta piše u pismu opozicije o EKSPU: Vlast koristi izložbu za korupciju i propagandu SNS“. *Nova.rs*, 5. mart. <https://nova.rs/vesti/politika/opozicija-zahteva-otkazivanje-expo-2027-zbog-korupcije/> poslednji pristup 3. 9. 2025.
16. Soyaltin-Colella, Digidem. 2023. “The EU Accession Process, Chinese Finance and Rising Corruption in Western Balkan Stabilitocracies: Serbia and Montenegro.” *Europe-Asia Studies* 75(8): 1311–1335.
17. Stiglitz, Joseph E., Jay K. Rosengard. 2015. *Economics of the Public Sector*. 4th ed. New York. W.W. Norton and Company
18. SIGMA/OECD. 2017. *The Principles of Public Administration: Public Procurement*. SIGMA Papers No. 55. Paris: OECD Publishing.
19. Tirole, Jean. 2017. *Economics for the Common Good*. Princeton: Princeton University Press.
20. Transparentnost Srbija. 2021. *Javne nabavke i javno privatna partnerstva – između solidnih propisa i loše prakse*. Beograd: Transparentnost Srbija.
21. Transparentnost Srbija. 2024. *Inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti člana 14. Zakona o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Belgrade 2027*. Beograd: Transparentnost Srbija.
22. Transparentnost Srbija. 2024. *Javne nabavke za EXPO 2027 – bez minimalnih rokova i bez pravne zaštite*. 3. februar 2024. <https://transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12637-nabavke-za-expo-2027-bez-minimalnih-rokova-i-bez-pravne-zastite>, poslednji pristup: 16.11.2025.