

Република Србија

Државна ревизорска институција

Савет

Председник

Ивица Гавриловић

Предмет иницијативе: Предлог Државној ревизорској институцији да у свој план ревизија уврсти и ревизију сврсисходности пословања поступака централизованих јавних набавки услуга које спроводи Републички фонд за здравствено осигурање за потребе здравствених установа

Поштовани господине Гавриловићу,

Према члану 233. Закона о здравственом осигурању („Сл. гласник РС“, бр. 25/2019-3, 92/2023-253, 109/2025-268 (др. закон)), Републички фонд за здравствено осигурање (у даљем тексту: РФЗО) обавља послове централизованих јавних набавки у име и за рачун здравствених установа из Плана мреже са којима има закључен уговор поводом остваривања права на здравствену заштиту. Важно је истаћи да за спровођење централизованих јавних набавки које РФЗО обавља у име и за рачун здравствених установа није потребно претходно овлашћење, односно сагласност тих установа. Такође, здравствене установе не могу да набављају добра и услуге за које Републички фонд у име и за рачун тих установа спроводи централизоване јавне набавке. Услови, начин и поступак планирања потреба здравствених установа из Плана мреже, као и врста добара и услуга за које се спровode централизоване јавне набавке и које су обухваћене Планом централизованих јавних набавки ближе су уређени Уредбом Владе.¹

Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19 и 92/23) дефинише послове

¹ Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спровode централизоване јавне набавке, „Службени гласник РС“, бр. 34/2019-9, 64/2019-3, 17/2020-17, 21/2020-45, 51/2022-3, 66/2023-5, 55/2024-3, 66/2025-10.

централизованих јавних набавки у два облика – као прибављање добара или услуга намењених наручиоцима, или као доделу уговора о јавној набавци или закључивање оквирних споразума за добра, услуге или радове које ће користити наручиоци.² Закон о јавним набавкама предвиђа и да је тело за централизоване јавне набавке дужно да централизоване јавне набавке спроведе на начин да обезбеди приступ тржишту малим и средњим предузећима, увек када је то могуће. У теорији, централизоване јавне набавке би требало да служе смањењу трошкова спровођења поступка, повећаној економичности и ефикасности и остварењу уштеда кроз принципе економије обима, односно постизању нижих цена приликом куповине веће количине добара и услуга у односу на ситуације када појединачни наручиоци спровode исте набавке. Са друге стране, централизација јавних набавки носи и одређене ризике, као што је ризик од искључења малих и средњих предузећа због захтевности самих поступака, као и ризик од стварања монополистичких структура и концентрације тржишта.

Врсте добара и услуга које РФЗО набавља за потребе здравствених установа прописане су чланом 11. Владине Уредбе. Поред лекова и медицинског материјала, за које се може рећи да представљају очекивана и оправдана добра која би требало централизовати, изменама и допунама Уредбе из 2022. године уврштени су још неки предмети за које РФЗО спроводи централизоване поступке јавних набавки, а за које се тешко може пронаћи оправдање због чега би требало да буду предмет централизације, поготово када се има у виду да су остали предмети централизованих јавних набавки које спроводи РФЗО углавном медицинске природе, као што су лекови и остали потрошни материјали. Наиме, изменама Уредбе из 2022. године, предметима набавки за које РФЗО спроводи централизоване поступке додате су услуге исхране, услуге физичко-техничког обезбеђења и услуге одржавања хигијене.

РФЗО је до дана подношења ове иницијативе спровео неколико поступака централизованих јавних набавки услуга исхране, услуга физичко-техничког обезбеђења и услуга одржавања хигијене.³ Оно што је заједнично за све ове поступке, осим њихове велике вредности и

² Закон о јавним набавкама, чл. 2. ст. 1. тачка 15) подтачке (1) и (2)

³ Примери: Јавна набавка услуга исхране: Референтни број набавке 404-1-228/24-89, <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/245178>; Јавна набавка услуга одржавања хигијене: Референтни број набавке

примене технике закључивања оквирног споразума са једним привредним субјектом, јесте и чињеница да ни један од њих **није био подељен по партијама**, иако би то било оправдано имајући у виду да су здравствене установе које су корисници ових централизованих јавних набавки распоређене по територији читаве Србије. Као образложење разлога због којих предмет централизоване јавне набавке није подељен у складу са чланом 36. став 2. ЗЈН, наведено је да то није учињено из разлога економичности и ефикасности, односно како би трошкови извршења јавне набавке били што мањи. Идентично образложење искоришћено је у сва три наведена поступка централизоване јавне набавке. Није ближе објашњено о коликим могућим уштедама је реч, нити у чему се оне огледају, али се може претпоставити да би једино могло бити у питању за нијансу мање радно оптерећење запослених у самом РФЗО који би, у случају набавке по партијама закључивали и пратили извршење неколико, уместо само једног оквирног споразума.

С друге стране, последица тога што предмет нити једне од ових набавки није био подељен на партије најпре се може видети на пољу конкуренције, која у овим поступцима није постојала. За сваки од посматраних поступака поднета је само једна понуда и то од стране групе понуђача. Сама чињеница да поступци овако великих и вредних набавки, чија се места извршења налазе по читавој Србији, нису били подељени на партије представљала је плодно тле за удруживање понуђача како би могли да испуне услове за учешће у поступцима, с једне стране, и како би избегли међусобно надметање, с друге. Притом, ова чињеница може бити још проблематичнија у будућности, јер се тиме што није било надметања и конкуренције на тржишту, ствара монопол од стране група понуђача које тренутно имају закључене оквирне споразуме са телом за централизоване јавне набавке и које ће једине моћи да испуне захтеване услове за учешће у поступцима у наредном периоду. У крајњој мери, оваква ситуација може исходovati затварањем тржишта и повећањем цена које ће у потпуности диктирати једна страна, што представља потпуну супротност од онога што би централизација јавних набавки требала да донесе.

404-1-215/24-125, <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-co/267977>; Јавна набавка услуга физичко-техничког обезбеђења: Референтни број набавке 404-1-224/24-94, <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-co/247917>.

Такав закључак може се извести и поређењем цена за исту врсту услуга које су неке здравствене установе набављале пре него што су оне постале предмет централизације и након тога. Пошто се средства за централизоване јавне набавке које спроводи РФЗО обезбеђују у финансијском плану здравствене установе из Плана мреже, такво поређење једноставно је могуће извести поређењем Планова јавних набавки тих здравствених установа пре и након централизације ове три врсте услуга. Након увођења централизације, здравствене установе издвајају знатно више средстава за све врсте услуге него што је то био случај када су саме спроводиле поступке за ове услуге или имале сопствене запослене.

Наравно, приликом овакве врсте поређења у обзир би требало узети и обухват предмета набавки, као и техничке спецификације у спроведеним поступцима, како би се утврдило у којој мери су набављене услуге сличне, односно упоредиве.

Државна ревизорска институција је у недавној прошлости два пута вршила ревизију сврсисходности пословања у поступцима централизованих јавних набавки.⁴⁵ У оба извештаја о ревизији изнети су налази који јасно указују на ризике које централизације јавних набавки доноси, као што је пад конкуренције у тим поступцима протеком година, непостизање довољног степена конкурентности и одсуство анализа од стране неких тела за централизоване јавне набавке које би сагледале ефекте централизације јавних набавки.

Имајући у виду наведено, предлагемо Државној ревизорској институцији да изврши ревизију сврсисходности пословања поступака централизованих јавних набавки услуга које спроводи Републички фонд за здравствено осигурање за потребе здравствених установа, а која би обухватила и све или неке од доле наведених поступака јавних набавки, који су резултирали закључењем оквирних споразума, као и податке о њиховој реализацији:

⁴ Извештај о ревизији сврсисходности пословања „Ефикасност и економичност поступка централизоване јавне набавке реагенаса“

⁵ Извештај о ревизији сврсисходности пословања „Обезбеђивање конкуренције у поступку централизованих јавних набавки“

- Референтни бр. набавке: 404-1-215/24-125 Услуге одржавања хигијене⁶
- Референтни бр. набавке: 404-1-215/25-108 Услуге одржавања хигијене⁷
- Референтни бр. набавке: 404-1-224/24-94 Услуге физичко-техничког обезбеђења⁸
- Референтни бр. набавке: 404-1-224/25-38 Услуге физичко-техничког обезбеђења⁹
- Референтни бр. набавке: 404-1-228/24-89 Услуге исхране¹⁰
- Референтни бр. набавке: 404-1-228/25-72 Услуге исхране¹¹

Београд, 30.12.2025.

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор

Немања Ненадић

⁶ <https://jnportal.ujn.gov.rs/contract-eo/1295389>

⁷ <https://jnportal.ujn.gov.rs/contract-eo/3154369>

⁸ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/247917>

⁹ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/300792>

¹⁰ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/245178>

¹¹ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/315390>