



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

Ефикасност и економичност поступка
централизоване јавне набавке реагенаса



Број: 400-434/2021-05/31
Београд, 1. децембар 2021. године

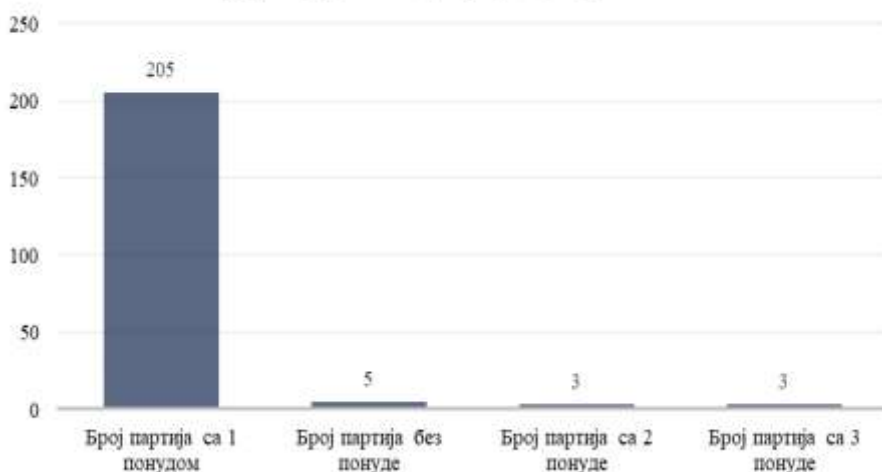
Ради остваривања свих предности ЦЈН реагенаса потребно је детаљније истраживање тржишта, већа конкурентност и аутоматизација процеса праћења извршења уговора

РФЗО је у току 2020. године, за потребе здравствених установа секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите, спровео централизован поступак јавне набавке реагенаса процењене вредности 6,13 милијарди динара (цене без ПДВ-а). Централизација јавних набавки представља начин да се остваре економичније набавке по основу постизања повољнијих набавних цена и осталих услова куповине захваљујући обједињавању набавки добара и услуга.

ДРИ је у ревизији утврдила да РФЗО у поступку планирања ЦЈН реагенаса није у потпуности истражио и документовао процес истраживања тржишта и спровео анализе предвиђене интерном процедуром. Процењена јединична цена реагенаса утврђена је на бази података достављених у информативним понудама потенцијалних понуђача. Због потребе да се благовремено обезбеде реагенси у циљу обезбеђења континуиране здравствене заштите, посебно у условима пандемије COVID-19, РФЗО у најважнијој фази поступка (планирању ЦЈН) није прикупио и анализирао све релевантне информације, већ се определио за начин одређивања процењене вредности који обезбеђује ефикасност поступка, али је уједно ризик за економичност.

Током припреме и спровођења ЦЈН реагенаса РФЗО је остварио уштеде у виду ангажовања мањег броја извршилаца и друге предности централизованог поступка, али није постигао довољан степен конкурентности. Разлози недовољне конкуренције су стање на тржишту реагенаса, затечено стање у погледу апарата који се користе у здравственим установама, али и величина појединих партија. Податак да је за 95% партија пристигла у просеку једна понуда може се сматрати недовољним степеном конкуренције.

Број понуда по партији у ЦЈН реагенаса



РФЗО је пратио извршење уговора путем месечних извештаја у ексел табелама и није аутоматизовао процес праћења извршења уговора. Обрада и систематизација великог броја података у ексел табелама, као и повећана потрошња одређених реагенаса због ситуације изазване пандемијом COVID-19, успорила је поступак давања сагласности здравственим установама за уговарање додатних количина реагенаса у односу на количине које је РФЗО определио здравственим установама по кварталима.

Препоруке

Државна ревизорска институција је субјекту ревизије (РФЗО) дала следеће препоруке:

- да у циљу остваривања начела економичности, аналитички и систематично прикупи, анализира и документује све информације и податке (из различитих извора) који су од значаја за формирање процењене јединичне цене реагенаса;

- да интерном процедуром, у делу који се односи на планирање ЦЈН, уреди да се избор врсте поступка заснива на спроведеној анализи претходних искустава у предметној набавци, законским могућностима, стању на тржишту, могућностима за уштеду и осталим елементима које РФЗО сматра неопходним;

- да партије у оквиру ЈН обликује (по броју и врсти реагенаса) на начин да омогући већу конкуренцију понуђача у току поступка ЦЈН;

- да унапреди процес праћења и извршења уговора путем аутоматске обраде података;

- да процедуром ближе уреди начин евалуације спроведеног поступка јавне набавке са становишта остваривања постављених циљева поступка јавне набавке.



Садржај

СКРАЋЕНИЦЕ И ТЕРМИНИ	4
I РЕЗИМЕ И ПРЕПОРУКЕ	5
II УВОД	7
1. ПРОБЛЕМ	7
2. ЦИЉ РЕВИЗИЈЕ	7
3. РЕВИЗОРСКА ПИТАЊА	8
4. ОБИМ И ОГРАНИЧЕЊА РЕВИЗИЈЕ	8
5. МЕТОДОЛОГИЈА У ПОСТУПКУ РАДА	9
III ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ	11
1. ЗАКОНОДАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР	11
2. ПОСТУПАК ЦЕНТРАЛИЗОВАНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ РЕАГЕНАСА	15
2.1. Обустављени поступак ЦЈН реагенаса	16
2.2. Подаци из предстудије о спроведеној ЦЈН реагенаса	18
IV ЗАКЉУЧЦИ	20
ЗАКЉУЧАК 1: У ПОСТУПКУ ПЛАНИРАЊА ЈАВНЕ НАБАВКЕ РЕАГЕНАСА РФЗО НИЈЕ У ПОТПУНОСТИ ИСТРАЖИО И ДОКУМЕНТОВАО ПРОЦЕС ИСТРАЖИВАЊА ТРЖИШТА И СПРОВЕО АНАЛИЗЕ ПРЕДВИЂЕНЕ ИНТЕРНОМ ПРОЦЕДУРОМ, У ЦИЉУ ПОСТИЗАЊА ВЕЋЕ ЕКОНОМИЧНОСТИ	21
Налаз 1.1. У поступку истраживања тржишта РФЗО није прикупио и анализирао све релевантне информације и податке што је за последицу имало да су код одређеног броја реагенаса процењене јединичне цене биле више од цена по којима су их здравствене установе самостално набављале	21
Налаз 1.2. Избор врсте поступка за спровођење ЦЈН реагенаса није извршен на основу анализа које су биле предвиђене интерном процедуром РФЗО, што за последицу има недостатак уверавања да је отворени поступак одговарајући	26
Налаз 1.3. РФЗО није интерном процедуром прописао начин спровођења и документовања истраживања тржишта што може утицати на остваривање начела економичности и начела транспарентности поступка јавне набавке	30
ЗАКЉУЧАК 2: У ПРИПРЕМИ И СПРОВОЂЕЊУ ЦЈН РЕАГЕНАСА ОСТВАРЕНЕ СУ УШТЕДЕ У ВИДУ АНГАЖОВАЊА МАЊЕГ БРОЈА ИЗВРШИЛАЦА И ДРУГЕ ПРЕДНОСТИ ЦЕНТРАЛИЗОВАНОГ ПОСТУПКА, АЛИ НИЈЕ ПОСТИГНУТ ДОВОЉАН СТЕПЕН КОНКУРЕНТНОСТИ	34
Налаз 2.1. Поступак ЦЈН реагенаса је спроведен уз учешће мањег броја извршилаца и у временском року сходно законским одредбама	34
Налаз 2.2. Поступак ЦЈН реагенаса спроведен је уз недовољан степен конкуренције, што је узроковано стањем на тржишту реагенаса, затеченим стањем у погледу апарата који се користе у здравственим установама, али и величином појединих партија	40
ЗАКЉУЧАК 3: РФЗО ЈЕ ОБЕЗБЕДИО ПРАЋЕЊЕ ИЗВРШЕЊА УГОВОРА ПУТЕМ МЕСЕЧНИХ ИЗВЕШТАЈА ЗУ (ЕКСЕЛ ТАБЕЛЕ), АЛИ БИ АУТОМАТИЗАЦИЈА УНАПРЕДИЛА ПРОЦЕС ПРАЋЕЊА ИЗВРШЕЊА УГОВОРА	44
Налаз 3.1. РФЗО прати извршење уговора кроз месечне извештаје здравствених установа, али је процес давања сагласности здравственим установама за уговарање додатних количина био успорен због изостанка аутоматизације и великог броја захтева	44
Налаз 3.2. Интерним актима и процедурама РФЗО није прописао обавезу евалуације спроведеног поступка ЦЈН, што може утицати на остварење циљева поступка ЦЈН	48
V МЕРЕ ПРЕДУЗЕТЕ У ТОКУ РЕВИЗИЈЕ	50
VI ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	51
ПРИЛОГ 1 – МЕТОДОЛОГИЈА У ПОСТУПКУ РАДА	53
ПРИЛОГ 2 – ПОНУЂАЧИ КОЈИМА ЈЕ ДОДЕЉЕН ОКВИРНИ СПОРАЗУМ	56



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Републички фонд за здравствено осигурање	РФЗО
Јавне набавке	ЈН
Централизоване јавне набавке	ЦЈН
Здравствене установе	ЗУ
Конкурсна документација	КД
Државна ревизорска институција	ДРИ



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Ефикасност и економичност поступка централизоване јавне набавке реагенаса“.

РФЗО је у току 2020. године, за потребе здравствених установа секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите, спровео централизовани поступак јавне набавке реагенаса, процењене вредности 6,13 милијарди динара (цене без ПДВ-а). Централизација јавних набавки представља начин да се остваре економичније набавке по основу постизања повољнијих набавних цена и осталих услова куповине захваљујући обједињавању набавки добара и услуга.

Након спроведене ревизије сврсисходности пословања утврдили смо следеће:

Ради остваривања свих предности ЦЈН реагенаса потребно је детаљније истраживање тржишта, већа конкурентност и аутоматизација процеса праћења извршења уговора.

Наведено заснивамо на закључцима и налазима који су изложени у наставку текста.

У поступку планирања јавне набавке реагенаса РФЗО није у потпуности истражио и документовао процес истраживања тржишта и спровео анализе предвиђене интерном процедуром, у циљу постизања веће економичности.

- У поступку истраживања тржишта РФЗО није прикупио и анализирао све релевантне информације и податке што је за последицу имало да су код одређеног броја реагенаса процењене јединичне цене биле више од цена по којима су их здравствене установе самостално набављале.
- Избор врсте поступка за спровођење ЦЈН реагенаса није извршен на основу анализа које су биле предвиђене интерном процедуром РФЗО, што за последицу има недостатак уверавања да је отворени поступак одговарајући.
- РФЗО није интерном процедуром прописао начин спровођења и документовања истраживања тржишта што може утицати на остваривање начела економичности и начела транспарентности поступка јавне набавке.

У припреми и спровођењу ЦЈН реагенаса остварене су уштеде у виду ангажовања мањег броја извршилаца и друге предности централизованог поступка, али није постигнут довољан степен конкурентности.

- Поступак ЦЈН реагенаса је спроведен уз учешће мањег броја извршилаца и у временском року сходно законским одредбама.
- Поступак ЦЈН реагенаса спроведен је уз недовољан степен конкуренције, што је узроковано стањем на тржишту реагенаса, затеченим стањем у погледу апарата који се користе у здравственим установама, али и величином појединих партија.

РФЗО је обезбедио праћење извршења уговора путем месечних извештаја ЗУ (Ексел табеле), али би аутоматизација унапредила процес праћења извршења уговора.

- РФЗО прати извршење уговора кроз месечне извештаје здравствених установа, али је процес давања сагласности здравственим установама за уговарање додатних количина био успорен због изостанка аутоматизације и великог броја захтева.
- Интерним актима и процедурама РФЗО није прописао обавезу евалуације спроведеног поступка ЦЈН, што може утицати на остварење циљева поступка ЦЈН.



Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Ефикасност и економичност поступка централизоване јавне набавке реагенаса“, даје следеће препоруке:

Републичком фонду за здравствено осигурање:

- 1) да у циљу остваривања начела економичности, аналитички и систематично прикупи, анализира и документује све информације и податке (из различитих извора) који су од значаја за формирање процењене јединичне цене реагенаса (налаз 1.1.) – приоритет 3¹;
- 2) да интерном процедуром, у делу који се односи на планирање ЦЈН, уреди да се избор врсте поступка заснива на спроведеној анализи претходних искустава у предметној набавци, законским могућностима, стању на тржишту, могућностима за уштеду и осталим елементима које РФЗО сматра неопходним (налаз 1.2.) – приоритет 2²;
- 3) да партије у оквиру ЈН обликује (по броју и врсти реагенаса) на начин да омогући већу конкуренцију понуђача у току поступка ЦЈН (налаз 2.2.) – приоритет 3;
- 4) да унапреди процес праћења и извршења уговора путем аутоматске обраде података (налаз 3.1.) – приоритет 2;
- 5) да процедуром ближе уреди начин евалуације спроведеног поступка јавне набавке са становишта остваривања постављених циљева поступка јавне набавке (налаз 3.2.) – приоритет 2.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
1. децембар 2021. године

¹ Приоритет 3 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године.

² Приоритет 2 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Ефикасност и економичност поступка централизоване јавне набавке реагенаса“ у периоду од априла до септембра 2021. године.³ Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁴, Пословником Државне ревизорске институције⁵ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2021. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

1. Проблем

Централизација јавних набавки представља начин да се остваре економичније набавке постизањем повољнијих набавних цена и осталих услова куповине захваљујући обједињавању набавки добара и услуга.

Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године предвиђено је да ће се централизација примењивати у случајевима у којима се анализом утврди да има предност у односу на више појединачних поступака набавки у погледу укупних очекиваних ефеката.

РФЗО је у току 2020. године, за потребе здравствених установа секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите, спровео централизован поступак јавне набавке реагенаса, изузев за трансфузију, процењене вредности 6,13 милијарди динара (цене без ПДВ-а). На основу података које су ДРИ доставиле здравствене установе о набавкама реагенаса у 2019. години, као и анализом и поређењем података о ценама реагенаса у поступку централизоване јавне набавке коју је РФЗО спровео у 2020. години, може се закључити да постоји ризик да су у одређеним случајевима цене у централизованом поступку јавне набавке веће од цена по којима су те реагенсе набављале здравствене установе у појединачним поступцима јавних набавки.

Поред тога, просечан број понуда по партијама (као индикатор конкуренције) у централизованом поступку јавне набавке реагенаса је 1, што је далеко ниже од просечног броја понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки у Републици Србији у 2019. години, који је износио 2,5 понуде по закљученом уговору.⁶

Добро истраживање тржишта у циљу утврђивања реалне процењене вредности и обезбеђења конкуренције може значајно допринети ефикасном управљању процесом набавке и постизања највеће вредности за новац.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је испитати да ли је РФЗО предузео активности којима обезбеђује економичност и ефикасност централизованог поступка јавне набавке реагенаса и да ли постоји простор за остваривање уштеда.

Да бисмо остварили циљ формулисали смо следећа ревизорска питања.

³ Број ревизије: 400-434/2021-05.

⁴ „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др. закон.

⁵ „Службени гласник РС”, број 9/09.

⁶ Податак је из Извештаја о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2019 – 31.12.2019. године (стр. 8 Извештаја) <http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>. У Акционом плану за 2019-2020. годину за реализацију Програма развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. године, наведено је да је вредност овог индикатора 2,2 понуде по партији.



3. Ревизорска питања

Имајући у виду циљ ревизије, као и три фазе поступка јавних набавки (планирање, спровођење и извршење уговора о јавној набавци), испитивали смо:

1. Да ли је начин планирања поступка централизоване јавне набавке реагенаса у функцији веће економичности поступка?
2. Да ли је РФЗО спровео поступак ЦЈН реагенаса на ефикасан начин?
3. Да ли је РФЗО систематски и организовано пратио реализацију уговора о ЦЈН реагенаса?

4. Обим и ограничења ревизије

Предмет јавне набавке су „реагенси, изузев за трансфузију“, за коју је РФЗО објавио позив за подношење понуда 12. марта 2020. године, у складу са чланом 11 став 1. тачка 5) подтачка (7) Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спровode централизоване јавне набавке.⁷ Међутим, за потребе ревизије и једноставнијег и лакшег читања извештаја, из назива теме смо искључили део „изузев за трансфузију“. Наиме, овакав назив теме може читаоца навести на закључак да су реагенси за трансфузију са намером искључени из обухвата ревизије, што нам није био циљ. Сматрамо да је назив теме краћи и једноставнији, а да при том не мења суштину.

У ревизији смо испитивали активности РФЗО-а у вези са планирањем, спровођењем и праћењем извршења уговора о ЦЈН реагенаса, коју је РФЗО реализовао у току 2020. и прве половине 2021. године.

Конкретно, испитивали смо, између осталог:

- поступак истраживања тржишта који је РФЗО спровео у циљу утврђивања реалне процењене вредности централизоване јавне набавке реагенаса;
- како је РФЗО утврдио процењену вредност ЦЈН реагенаса;
- које су уштеде остварене спровођењем поступка ЦЈН реагенаса;
- да ли је поступак ЦЈН реагенаса довео до веће конкуренције међу понуђачима;
- да ли је РФЗО приликом састављања КД консултовао стручњаке из ове области и здравствене установе;
- да ли је РФЗО пратио у којој мери понуђач испуњава у року своје уговорне обавезе и на начин који је одређен уговором;
- да ли су здравствене установе добиле потребне количине реагенаса у право време;
- да ли су се евентуални проблеми у набавци одразили на функционисање и ефикасност пружања услуга у здравственим установама.

РФЗО је у току 2020. године, за потребе здравствених установа секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите, спровео централизовани поступак јавне набавке реагенаса, процењене вредности 6,13 милијарди динара (цена без ПДВ-а). РФЗО је као наручилац потписао оквирни споразум, на основу којег су здравствене установе из Плана мреже здравствених установа закључивале уговоре о јавној набавци са понуђачима. С обзиром да је РФЗО позив за подношење понуда објавио 12. марта 2020. године, поступак је спроведен по одредбама Закона о јавним набавкама⁸ који је био у примени до 1. јула 2020. године.

У ревизији је обухваћен период од 1. јануара 2019. године до 5. маја 2021. године, с обзиром да су припремне радње за спровођење поступка почеле током 2019. године,

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 34/19, 64/19, 17/20 и 21/20.

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15, 68/15.



оквирни споразуми су закључени у априлу и мају 2020. године, са периодом важења од годину дана.

У ревизији нисмо испитивали:

- ✗ Да ли финансијски извештаји Републичког фонда за здравствено осигурање истинито и објективно приказују њихово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима;
- ✗ Финансијске трансакције и одлуке Републичког фонда за здравствено осигурање у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе;

Ограничења за спровођење ове ревизије била су:

1. Због епидемиолошке ситуације на територији Републике Србије услед пандемије COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 и посебно ангажовања и надлежности РФЗО-а и здравствених установа, постојао је ризик и ограничење да ли ће се ревизија спровести у планираним роковима.
2. Велики број реагенаса (преко 6.000), неуједначени називи реагенаса у подацима ЗУ⁹ и различите величине паковања реагенаса отежала су поређење јединичних цена реагенаса по којима су их набављале ЗУ и јединичних цена реагенаса набављених путем ЦЈН.
3. Неупоредивост цена реагенаса из уговора које су ЗУ самостално закључивале и уговора закључених на основу оквирног споразума, у случајевима када су цене у уговорима ЗУ одређене збирно, једном цифром за тестове са одређеном количином потрошног материјала (контроле, калибратори, пуфери). У поступку ЦЈН реагенаса цене су биле одређене појединачно.

5. Методологија у поступку рада

Субјект ревизије је био РФЗО, а извори информација ЗУ које су у поступку ЦЈН реагенаса потписале уговоре са добављачима за изабране партије ЦЈН реагенаса.

Како бисмо одговорили на ревизорска питања, анализирали смо законску и подзаконску регулативу којом су уређене јавне набавке, као и интерна акта РФЗО којима се уређује планирање, спровођење и извршење поступка јавне набавке. Такође, анализирали смо документацију из поступка ЦЈН реагенаса (позив за подношење понуда, одлуку о јавној набавци реагенаса, КД за јавну набавку реагенаса, обавештење о закљученом оквирном споразуму итд).

Израчунали смо ефекте потенцијалних уштеда у централизованој јавној набавци реагенаса, тако што смо за изабране партије и реагенсе помножили испоручене количине у поступку централизоване јавне набавке (из 2020. и 2021. године) са разликом у цени између јединичне цене из оквирног споразума и јединичне цене по којима су ЗУ набављале реагенсе. На тај начин смо за 26 ЗУ, на изабраном узорку од 26 партија, израчунали потенцијалне уштеде у поступку ЦЈН реагенаса.

У циљу одговора на треће ревизорско питање, анализирали смо извештаје о уговореним, испорученим и утрошеним количинама реагенаса, захтеве ЗУ за додатним количинама реагенаса и одговоре ЗУ о томе на који начин добављачи поштују одредбе уговора о јавној набавци и на који начин је то утицало на ефикасност пружања услуга здравствених установа.

Обавили смо интервјуе са представницима субјекта ревизије, Канцеларије за јавне набавке, Комисије за заштиту конкуренције и Републичке комисије за заштиту права у

⁹ Шифре реагенаса су први пут уведене у поступку спровођења централизоване јавне набавке.



поступцима јавних набавки. Осим тога, од одређеног броја потенцијалних понуђача добили смо информације о разлозима због којих нису доставили своје понуде за поједине партије.

Детаљнији опис избора партија и коришћене методологије дат је у [Прилогу 1](#).



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Институт ЦЈН уведен је Законом о јавним набавкама 2012. године.¹⁰ Овим законом уређена је област ЦЈН, појам тела за централизоване јавне набавке, начин његовог оснивања и његова надлежност.

Закон о јавним набавкама¹¹ (који је био важећи у време спровођења поступка ЦЈН реагенаса) у примени је био од 1. априла 2013. године до 1. јула 2020. године. Нови Закон о јавним набавкама који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године у примени је од 1. јула 2020. године (одложена примена).

Јавна набавка, у смислу Закона о јавним набавкама, је набавка добара, услуга или радова од стране наручиоца, на начин и под условима прописаним овим законом.¹²

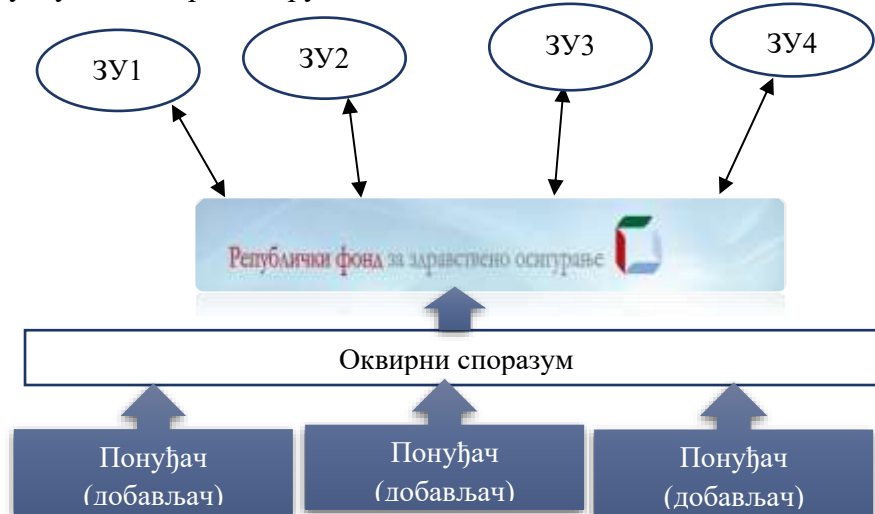
Појам наручиоца груписан је у две категорије:

- 1) државни орган, орган аутономне покрајине и орган локалне самоуправе¹³,
- 2) правно лице основано у циљу задовољавања потреба у општем интересу, које немају индустријски или трговински карактер, под условом да се више од 50% финансира из средстава наручиоца, да надзор над радом тог правног лица врши наручилац, да више од половине чланова органа надзора или органа управљања тог правног лица именује наручилац.

Централизоване јавне набавке

Централизоване јавне набавке су обједињене набавке за више наручилаца које спроводи тело за централизоване јавне набавке.

Тело за ЦЈН је наручилац који закључује оквирне споразуме или додељује уговоре за добра, услуге или радове намењене наручиоцима или директно прибавља добра, односно услуге за потребе наручилаца.¹⁴



Слика број 1 Однос РФЗО, здравствених установа и понуђача (добављачи) – извор Канцеларија за јавне набавке

¹⁰ „Службени гласник РС”, бр. 124/12.

¹¹ „Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15, 68/15.

¹² Члан 3 тачка 1) Закона о јавним набавкама.

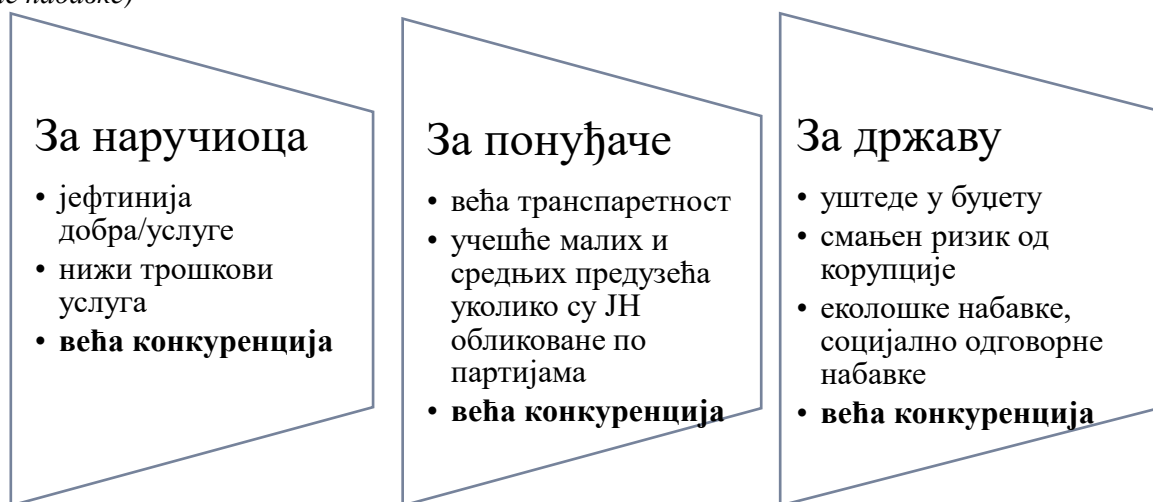
¹³ Одлука о утврђивању списка наручилаца из члана 2. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 97/15) не представља коначан списак наручилаца из прве категорије, јер су и лица која нису наведена, а испуњавају услове који су прописани законом дужна да закон примењују.

¹⁴ Члан 48 став 1 Закона о јавним набавкама.



У образложењу Предлога Закона о јавним набавкама (из 2012. године) наводи се да предложена централизација јавних набавки треба да спречи коруптивно понашање пре свега представника наручилаца и понуђача, да обезбеди конкуренцију, да смањи трошкове кроз планирање набавки, смањи трошкове спровођења поступка на страни наручиоца и понуђача и време трајања поступка, да омогући смањење броја поступака заштите права, неуспешних, обустављених или поништених поступака. Процена је била да ће се увођењем делимичне централизације набавки на републичком нивоу и оквирних споразума смањити трошкови спровођења поступка и повећати економичност, односно да се на основу централизације набавки могу остварити уштеде и до 7% вредности набавке, пре свега због повећаних количина, закључења оквирног споразума на дужи период (до три године) и мањег броја поступака.¹⁵

Слика број 2 Предности централизованих јавних набавки (преузето са сајта Канцеларије за јавне набавке)



Начела којих се наручилац мора придржавати у поступку јавних набавки су¹⁶:

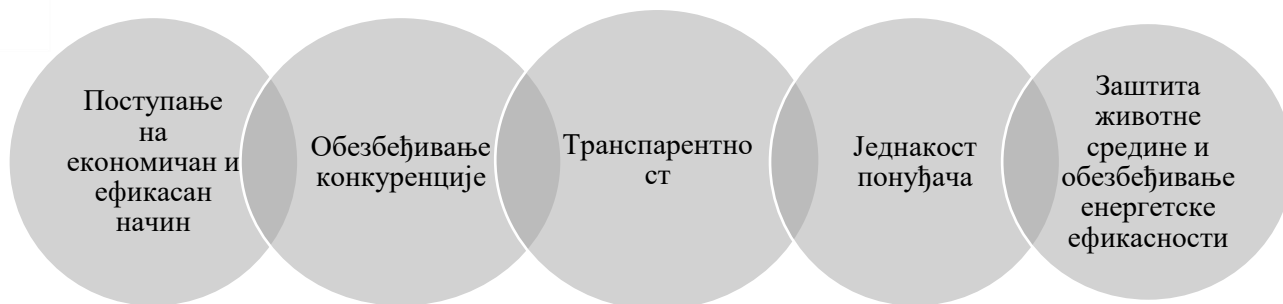
- начело економичности и ефикасности (дужност набављања добара, услуга и радова одговарајућег квалитета, имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, спровођење поступка у роковима и на начин прописан законом, са што мање трошкова, постизање највеће вредности за новац),
- обезбеђивања конкуренције (избор најповољније понуде врши кроз поступак који подразумева конкуренцију, јер се само на тај начин може добити најбољи могући однос цене и квалитета понуђених добара, услуга и радова, као и најбољи могући услови извршења конкретне уговора о јавној набавци),
- транспарентности (поступци у којима се одлучује о јавним набавкама морају бити доступни учесницима и јавности),
- једнакости понуђача (свих, без дискриминације),
- заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности („зелене набавке” чији су циљ набавке добара и услуга које су више оријентисане ка очувању животне средине, нпр. набавка добара и услуга које чувају ресурсе, штеде енергију, смањују отпад).

¹⁵http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/4113-12.pdf (Образложење Предлога закона о јавним набавкама).

¹⁶ Чл. 9, 10, 11, 12. и 13 Закона о јавним набавкама.



Слика број 3 Начела којих се наручилац мора придржавати у поступку јавних набавки



Наручилац, између осталог, може да набавља добра, услуге или радове, након спроведеног поступка јавне набавке, на основу закљученог оквирног споразума.

Оквирни споразум

Оквирни споразум¹⁷ не представља посебну врсту поступка јавне набавке, већ један флексибилан начин набавке који се може користити у оквиру било ког од прописаних поступака јавних набавки.¹⁸

Оквирни споразум је споразум између једног или више наручилаца и једног или више добављача, чија је сврха утврђивање услова уговора који ће се додељивати током одређеног периода, а који се односе на цене и, где је то прикладно, количине.¹⁹ Закључује се након спроведеног поступка јавне набавке у складу са законом и не може трајати дужи од три године, а ако је закључен са једним понуђачем не може трајати дужи од две године.

Оквирни споразум могу користити само наручиоци који су прецизно наведени у оквирном споразуму или се на основу истог може јасно утврдити којим наручиоцима је намењен. Оквирни споразум не представља класичан облигационо правни уговор јер не ствара обавезу да се јавна набавка изврши, већ практично даје све елементе будућег/будућих појединачних уговора о јавној набавци који могу, а не морају, бити закључени на основу оквирног споразума од стране наручилаца.²⁰

На основу оквирног споразума закључује се уговор о јавној набавци и то пре истека рока важења оквирног споразума, али само трајање не мора да се подудара са трајањем оквирног споразума (дуже, краће). Приликом закључења уговора о јавној набавци на основу оквирног споразума стране не могу мењати битне услове оквирног споразума.

Уговор о јавној набавци се закључује када појединачни наручиоци искажу потребу за предметом јавне набавке.

Централизоване јавне набавке у РФЗО

Наручиоци у здравству и социјалној заштити су најзначајнија категорија по броју закључених уговора у 2019. години (око 39% свих уговора), а на другом месту су по вредности закључених уговора (око 21% укупне уговорене вредности без ПДВ-а).²¹

Законом о здравственом осигурању²² је утврђена надлежност РФЗО за спровођење поступка ЦЈН за потребе здравствених установа из Уредбе о Плану мреже

¹⁷ Члан 40. Закона о јавним набавкама.

¹⁸ Упутство о начину закључивања оквирних споразума, Управа за јавне набавке, август 2016. године.

¹⁹ Члан 3 став 1 тачка 20) Закона о јавним набавкама.

²⁰ Упутство о начину закључивања оквирних споразума, Управа за јавне набавке, август 2016. године.

²¹ Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2019 – 31.12.2019. године.



здравствених установа²³, а Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке уређено је питање предмета ЦЈН (врсте роба и услуга).

Законом о здравственом осигурању је одређено да РФЗО обавља послове централизованих јавних набавки у складу са законом, као и да прикупља, обједињује и анализира планове потреба ЗУ из Плана мреже ЗУ на основу којих доноси План ЦЈН, затим спроводи сам поступак ЦЈН за који обезбеђује средства, прати извршење закључених оквирних споразума, односно уговора, те обавља и друге послове у складу са законом (а све се спроводи у складу са Законом о јавним набавкама).²⁴

За спровођење централизованих јавних набавки које РФЗО обавља у име и за рачун здравствених установа са којима има закључен уговор поводом остваривања права на здравствену заштиту, није потребно претходно овлашћење, односно сагласност тих установа.²⁵ Ове здравствене установе не могу да набављају робе и услуге за које РФЗО у име и за рачун тих установа спроводи централизоване јавне набавке.

Статутом Републичког фонда за здравствено осигурање²⁶ прецизирано је да је за поступак јавних набавки функционално надлежна Дирекција РФЗО, у оквиру које је формиран Сектор за јавне набавке.

У Сектору за јавне набавке РФЗО обављају се следећи послови:

- 1) припреме, израде документације и спровођење поступака јавних набавки за потребе РФЗО и спровођење централизованих јавних набавки у име и за рачун здравствених установа из Плана мреже здравствених установа, у складу са законом,
- 2) израде уговора по спроведеним поступцима јавних набавки, спровођење и праћење реализације закључених уговора,
- 3) израде плана јавних набавки,
- 4) организације рада и пружање стручне помоћи комисијама за јавне набавке,
- 5) контроле и праћења документације у вези са реализацијом уговора закључених између здравствених установа и изабраних понуђача у поступцима јавних набавки,
- 6) израде анализа и извештаја у вези са спроведеним поступцима јавних набавки,
- 7) израде периодичних и годишњих извештаја за Управу за јавне набавке,
- 8) припреме извештаја, анализе и информације за потребе органа РФЗО,
- 9) пружања стручне помоћи Филијалама РФЗО у поступцима јавних набавки,
- 10) вођења евиденција и контрола поступака јавних набавки, спроведених у Филијалама,
- 11) предлагања мера за унапређење рада сектора,
- 12) припрема инструкција из делокруга послова сектора.²⁷

²² Члан 233 Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС”, број 25/19).

²³ „Службени гласник РС”, бр. 5/20, 11/20... и 74/21.

²⁴ Одредбе чл. 232 став 1 тачка 21) и чл. 233 Закона о здравственом осигурању.

²⁵ Члан 233 став 2 Закона о здравственом осигурању.

²⁶ „Службени гласник РС”, бр. 81/11, 57/12, 89/12, 1/13, 32/13, 23/15.

²⁷ Сајт РФЗО, <https://www.rfzo.rs/download/sektori/sektorjavnabavke.pdf>



Слика број 4 Поступак ЦЈН



2. Поступак централизоване јавне набавке реагенаса

Влада Републике Србије је 16. маја 2019. године донела нову Уредбу о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке, која је ступила на снагу 25. маја 2019. године. Уредбом је предвиђено да се набавка реагенаса, врши путем поступка централизоване јавне набавке.

До тада су ЗУ самостално спроводиле поступке јавне набавке реагенаса. Један од налаза ревизије сврсисходности пословања „Финансирање лабораторијског и санитетског материјала и утицај на трошкове здравствене заштите“, коју је у току 2019. године спровела ДРИ, био је да су здравствене установе, у поступцима појединачних јавних набавки лабораторијског материјала, реагенсе набављале по значајно различитим ценама. Последица овог су већи трошкови финансирања лабораторијског и санитетског материјала и угрожено начело економичности јавних набавки.

У вези са тим, ДРИ је дала препоруку РФЗО-у да предложи измену уредбе којом се уређују врсте роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке за потребе здравствених установа на начин да се централизовани поступак јавне набавке лабораторијског материјала спроведе за потребе здравствених установа које обављају здравствену делатност на примарном, секундарном и терцијарном нивоу здравствене заштите са којима има закључене уговоре поводом остваривања права на здравствену



заштиту. Циљ препоруке је био да се обезбеди већа економичност и смањење трошкова финансирања трошкова лабораторијског и санитетског материјала.

2.1. Обустављени поступак ЦЈН реагенаса

РФЗО је 22. новембра 2019. године покренуо отворени поступак ЦЈН реагенаса за територију Србије за здравствене установе секундарног и терцијарног нивоа.²⁸ Истога дана је објављена КД, прилози и обрасци понуде као саставни део КД. Процењена вредност ЦЈН реагенаса, обликоване у 208 партија била је 3.009.041.384,43 динара.

Током трајања поступка ЦЈН реагенаса РФЗО је примио 9 захтева за појашњење КД, 2 пута је вршио измену КД и 3 пута доносио решење о продужетку рока за подношење понуда. Усвајао је већину захтева потенцијалних понуђача о повећању цена, количина и тиме процењене вредности набавке.

Удружење „Правни скенер“ Београд, грађански надзорник у отвореном поступку ЦЈН реагенаса²⁹, поднело је 27. децембра 2019. године Захтев за заштиту права у поступку јавне набавке³⁰ Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки, у фази пре истека рока за достављање понуда, а истим је оспорена законитост вођења поступка јавне набавке у погледу одређивања количина, као и одређивања процењених вредности партија, те неједнаког поступања наручиоца према понуђачима у оспореним партијама.

Између осталог, Удружење „Правни скенер“ Београд је навео да су потенцијални понуђачи у захтевима за додатним објашњењима (9 захтева):

- захтевали да се цене повећају јер не одговарају њиховим ценама;
- захтевали повећање цена у процентима;
- захтевали да се цена одређеног добра прецизира у две децимале;
- захтевали повећање цене за тачно наведени износ или проценат јер су они једини понуђачи на тржишту;
- указивали РФЗО-у (наручиоцу) које су потребе одређене здравствене установе из њихових претходних искустава и праксе са тим здравственим установама.

С обзиром на све претходно истакнуто, подносилац захтева је предложио да се усвоји захтев за заштиту права и у целини поништи поступак јавне набавке, како би се поновљени поступак спровео на законит начин.³¹

РФЗО је доставио Републичкој комисији одговор на захтев за заштиту права у коме се изјаснио на наводе подносиоца захтева.

РФЗО (наручилац) је у одговору навео следеће:

- да се ради о јавној набавци која се први пут спроводи централизовано,
- да се ради о изузетно сложеном и комплексном предмету јавне набавке,
- да је спровео испитивање, истраживање тржишта пре објављивања позива за подношење понуда и КД када су прикупљени врло разнолики и неупоредиви подаци,
- да је техничка спецификација израђена са утврђеним описима и потребним количинама добијеним од здравствених установа,
- да су кориговали велики број партија, односно ставки што је резултирало изменама процењене вредности јавне набавке,

²⁸ Број ЛН 404-1-110/19-64.

²⁹ Удружење „Правни скенер“ Београд је именован као грађански надзорник у поступку ЦЈН реагенаса сагласно члану 28 Закона о јавним набавкама да поступак нагледа грађански надзорник ако је процењена вредност већа од милијарду динара.

³⁰ Број 08/2 Број: 404-1-58/19-180.

³¹ Решење Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки Број 4-00-1228/2019 од 20. јануара 2020. године.



- дошло је до грешке јер су првобитно прикупљени подаци за годину дана, а да је јавна набавка покренута за 6 месеци,
- да се до процењене вредности дошло на основу фактурисаних трошкова лабораторијског материјала од стране здравствених установа,
- да је комисија за јавне набавке препознала грешке и одмах приступила исправљању истих ради благовременог обезбеђивања неопходних реагенаса,
- сматра да је имао право, али и обавезу да све време док траје рок за подношење понуда, врши измене и допуне објављене КД ради омогућавања подношења прихватљивих понуда.

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту – Републичка комисија) је донела Решење у којем је навела да је комисија за јавне набавке РФЗО-а констатовала да су количине дефинисане на основу исказаних потреба здравствених установа, а да су након тога умањене за 33% у складу са расположивим средствима, да су након објаве КД примедбе биле упућиване од потенцијалних добављача а и здравствених установа, да је РФЗО након објављивања позива за подношење понуда, КД и одговора РФЗО на питања и указивања заинтересованих лица мењао број партија, процењене вредности у појединим партијама, као и техничке захтеве у смислу промене количине појединих добара, да РФЗО није спровео поступак ЦЈН реагенаса у складу са Уредбом о планирању и врсти робе и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке, да је РФЗО поступио противно одредбама Закона о јавним набавкама, као и противно одредбама Уредбе о планирању и врсти робе и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке и да је због свега наведеног једино решење било поништење поступка ЦЈН реагенаса у целини.³²

Такође, Републичка комисија наводи да је суштински проблем ове јавне набавке што наручилац пре покретања предметног поступка није на систематичан начин и у потпуности утврдио пре свега потребе здравствених установа у смислу утврђивања којим апаратима исте располажу, који су им реагенси потребни и у којим количинама, да ли у погледу могућности понуде одређених реагенаса постоји конкуренција међу понуђачима истих, што истовремено повлачи и питање утврђивања тржишне цене истих.

Решењем Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки из јануара 2020. године, у целини је поништен отворени поступак ЦЈН реагенаса за партије које су биле предмет заштите права. Наиме, Републичка комисија је навела да КД садржи недостатке у смислу да су након објављених измена нека добра дуплирана, да је дошло до рачунских грешака приликом сабирања количина за одређене ставке, да постоје техничке грешке у јединицама мере, да нека добра недостају, да су обликоване нове партије и да су мењане и процењене вредности предмета јавне набавке.

Дана 4. фебруара 2020. године РФЗО је донео Одлуку о обустави поступка ЦЈН реагенаса.³³

Након тога РФЗО је спровео отворени поступак ЦЈН реагенаса³⁴ који је резултирао закључењем оквирних споразума за понуђачима.

³² Решење Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки Број 4-00-1228/2019 од 20. јануара 2020. године.

³³ 08/2 Број: 404-1-58/19-191.

³⁴ ЈН бр. 404-1-110/20-4.



Слика број 5 Хронологија обустављеног и новог поступка ЦЈН реагенаса

2.2. Подаци из предстудије о спроведеној ЦЈН реагенаса

У току 2020. године спроведен је поступак јавне набавке број 404-1-110/20-4, за потребе здравствених установа, секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите, које са РФЗО-ом имају закључене уговоре о пружању здравствене заштите. РФЗО је са изабраним понуђачима закључио оквирне споразуме, а на основу услова из оквирног споразума, ЗУ су непосредно закључиле уговоре са добављачима за потребне реагенсе.

Предмет јавне набавке обликован је у 216 партија, са око 6.500 ставки процењене вредности 6.129.734.391,35 динара. Партије су обликоване на основу података о апаратима, односно анализаторима којима здравствене установе располажу и података о анализама које се на тим апаратима врше, а које је РФЗО прикупио од здравствених установа. Партије су обликоване по наведеном принципу, имајући у виду да се на највећем броју апарата, односно анализатора којима располажу здравствене установе могу користити искључиво реагенси произвођача апарата.

Поступак ЦЈН реагенаса је обустављен за 5 партија јер није пристигла ниједна понуда, а осталих 211 партија је добило укупно 30 добављача (26 индивидуалних понуда и 4 заједничке понуде два добављача). У [Прилогу 2](#) - Понуђачи којима је додељен оквирни споразум дат је преглед добављача којима је додељен највећи број партија и највеће вредности уговора по добављачима.

План централизованих јавних набавки доноси се на годишњем нивоу, његови елементи прописани су Законом о јавним набавкама³⁵ и подзаконским актима³⁶, и морају бити усаглашени са финансијским планом РФЗО-а. Доноси га Управни одбор РФЗО на предлог организационе јединице која обавља послове јавних набавки. Критеријуми за планирање централизованих јавних набавки³⁷ – за потребе ЗУ из Плана мреже морају бити у складу са уредбама Владе РС³⁸ и заснивају се на следећим подацима:

- Плану потреба Института за јавно здравље Србије „др Милан Јовановић Батут“;
- Финансијском плану РФЗО за ту годину;
- Предрачуну средстава здравствених установа за ту годину;
- Историјским подацима о потрошњи.

³⁵ Члан 51 Закона о јавним набавкама.

³⁶ Правилник о форми плана јавних набавки и начину објављивања плана јавних набавки на Порталу јавних набавки („Службени гласник РС“, бр. 83/15).

³⁷ Члан 30 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке у Републичком фонду за здравствено осигурање, 08/1 број 110-31/16.

³⁸ Уредба о Плану мреже здравствених установа („Службени гласник РС“, бр. 5/20, 11/20 и 52/20); Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке („Службени гласник РС“, бр. 34/19, 64/19, 17/20 и 21/20).



РФЗО је потребне количине реагенаса за ЦЈН реагенаса утврдио на бази података о количинама утрошених реагенаса из претходне године које је добио од ЗУ, односно на бази потреба које су ЗУ биле дужне да доставе РФЗО ради планирања ЦЈН реагенаса.

У циљу анализе цена реагенаса упутили смо Упитник – Табелу здравственим установама секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите, уз Захтев за доставу података.³⁹ Упитник је послат на 90 адреса (здравствених установа). Потребно је било унети количине и цене реагенаса у 2019. години, као и количине реагенаса у 2020. години.

Одговор на упитник смо добили од 80 здравствених установа, од којих смо за 70 здравствених установа могли употребити податке за упоредну анализу. Податке преосталих десет здравствених установа нисмо обухватили анализом из следећих разлога:

- због немогућности поређења цена реагенаса (разлика у величини паковања);
- нису набављали реагенсе у 2019. години;
- нису пружали лабораторијске услуге итд.

Анализом добијених података смо дошли до следећих закључака:

- код 46 ЗУ за преко 50% реагенаса који су набављени у поступку ЦЈН постигнуте су веће цене од цена по којима су их ЗУ самостално набављале;
- код 1 ЗУ за једнак број реагенаса дошло је до повећања/смањења цена реагенаса у поступку ЦЈН у односу на цене реагенаса по којима су их ЗУ самостално набављале;
- код 23 ЗУ за преко 50% реагенаса који су набављени у поступку ЦЈН постигнуте су ниже цене од цена по којима су их ЗУ самостално набављале.

³⁹ Број: 400-434/2021-05/2, 12. фебруар 2021. године.



IV Закључци

На основу анализе података и документације достављених од стране субјекта ревизије, података које су доставиле здравствене установе, као и обављених интервјуа, донели смо следеће закључке:

1. У поступку планирања јавне набавке реагенаса РФЗО није у потпуности истражио и документовао процес истраживања тржишта и спровео анализе предвиђене интерном процедуром, у циљу постизања веће економичности.
2. У припреми и спровођењу ЦЈН реагенаса остварене су уштеде у виду ангажовања мањег броја извршилаца и друге предности централизованог поступка, али није постигнут довољан степен конкурентности.
3. РФЗО је обезбедио праћење извршења уговора путем месечних извештаја ЗУ (Ексел табеле), али би аутоматизација унапредила процес праћења извршења уговора.

У наставку извештаја наводимо закључке са одговарајућим налазима.



ЗАКЉУЧАК 1: У поступку планирања јавне набавке реагенаса РФЗО није у потпуности истражио и документовао процес истраживања тржишта и спровео анализе предвиђене интерном процедуром, у циљу постизања веће економичности

Циљ је био да испитамо да ли је РФЗО у поступку планирања, начином на који је утврдио процењену вредност партија и јавне набавке у целини и избором врсте поступка обезбедио поштовање начела економичности, односно ниже цене реагенаса.

На основу анализе законских и подзаконских аката, документације субјекта ревизије, достављених одговора здравствених установа, одржаних интервјуа и аналитичких доказа, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима.

Налаз 1.1. У поступку истраживања тржишта РФЗО није прикупио и анализирао све релевантне информације и податке што је за последицу имало да су код одређеног броја реагенаса процењене јединичне цене биле више од цена по којима су их здравствене установе самостално набављале

Најважнији кораци у поступку јавних набавки се предузимају у поступку планирања јавне набавке, пре него што је поступак покренут.

У складу са одредбама Закона о јавним набавкама⁴⁰, наручилац у поступку јавне набавке је, између осталог, дужан да поступа на економичан и ефикасан начин, односно:

- да набавља добра, услуге и радове одговарајућег квалитета, имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке и
- да спроводи поступак и додели уговор у роковима и на начин прописан законом, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке.

Укратко, општи циљ наручиоца је остварити најбољу вредност за новац постизањем бољег квалитета роба, услуга и радова и смањити цене.⁴¹

Економичност подразумева што мањи утрошак јавних средстава приликом набавке добара, услуга или радова за потребе наручиоца. Економичност се, пре свега, остварује кроз најнижу цену као критеријум за рангирање понуда, као и кроз понуђену цену као елемент критеријума економски најповољнија понуда. Од великог значаја за наручиоца је да цене у понудама буду што ниже, на шта и сам у значајној мери може утицати правилним планирањем јавне набавке и обезбеђењем што шире конкуренције међу понуђачима.⁴²

Планирање јавне набавке подразумева више радњи које наручилац предузима у циљу припреме и спровођења поступка јавне набавке и каснијег закључења и реализације уговора. Те радње су: утврђивање потреба за набавком и истраживање тржишта, предвиђање средстава усвајањем буџета или финансијског плана, као и доношење плана набавки који садржи динамику спровођења набавки, врсту поступка, процењену вредност и остале потребне елементе.⁴³

⁴⁰ Члан 9 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15).

⁴¹ Истраживање тржишта као инструмент за постизање веће конкурентности, јун 2018. године, Београд (Овај документ је припремљен у оквиру пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији”, који финансира Европска унија и спроводи конзорцијум на чијем челу се налази (ГИЗ). Главни циљ пројекта је подршка јачању и развоју стабилног, транспарентног и конкурентног система јавних набавки у Републици Србији у складу са стандардима ЕУ, укључујући унапређења у реализацији стратешког оквира и примени политике јавних набавки у сврху ефикасног и поузданог система јавних набавки. У изради документа је учествовала и Управа за јавне набавке).

⁴² Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.

⁴³ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.



Процењена вредност предмета јавне набавке – мора бити исказана у динарима, без ПДВ-а, и мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора бити валидна у време покретања поступка.⁴⁴ Код јавних набавки чији је предмет обликован по партијама наручилац одређује процењену вредност сваке партије, а процењена вредност те јавне набавке укључује процењену вредност свих партија, за период за који се закључује уговор.⁴⁵

⁴⁶Полазна и најбитнија фаза у спровођењу поступка набавки од које у великој мери зависи ефикасност и економичност набавке је истраживање тржишта. Истраживање тржишта⁴⁷ је процес који се спроводи у фази планирања поступка набавке ради прикупљања информација о одређеним добрима и услугама које су заступљене на тржишту и броју и структури потенцијалних понуђача.

Истраживање тржишта треба да обухвати следеће аспекте:

- 1) испитивање тржишних услова и потенцијалних добављача,
- 2) поређење цена производа/услуга између потенцијалних добављача,
- 3) поређење квалитета неопходних производа/услуга између потенцијалних добављача,
- 4) испитивање времена испоруке и капацитета испоруке,
- 5) испитивање других важних услова (гаранције, резервације, итд).⁴⁸

РФЗО је у фази пре покретања новог поступка јавне набавке спровео припремне радње и одржао састанке са представницима струке, односно члановима комисије из претходног поступка јавне набавке, с обзиром да су у систематизовању и обједињавању великог броја података приликом спровођења претходног поступка јавне набавке учествовали представници струке.

Током припреме поступка, чланови Комисије су се састајали, сређивали податке у табелама коришћеним у обустављеном поступку ЦЈН реагенаса (називе реагенаса, паковања и количине) како би систематизовали податке.

У циљу утврђивања процењене вредности предметне јавне набавке, од ЗУ су затражени подаци о ценама реагенаса које су постигнуте у поступцима које су исте самостално спроводиле, као и о количинама реагенаса који су потребни за лабораторијске анализе за период од 12 месеци.

У току разговора са представницима ДРИ, РФЗО се изјаснио да су највећи изазови у поступку припреме ове ЦЈН били: обимни подаци здравствених установа, слаб одзив здравствених установа да доставе потребне податке, чињеница да су апарати који се налазе у ЗУ одредили који понуђачи могу да се јаве, чиме је ограничена конкуренција и велике разлике у достављеним подацима о ценама.

Податке је доставило 76 ЗУ, а није доставило 6 ЗУ. Одређене ЗУ, као што су КЦС или ОБ Ваљево достављале су податке из више својих организационих

⁴⁴ Члан 64 Закона о јавним набавкама.

⁴⁵ Члан 68 Закона о јавним набавкама.

⁴⁶ Извештај о ревизији сврсисходности „Обезбеђивање конкуренције у поступку централизованих јавних набавки“, број: 400-1141/2019-03/27 од 12. децембра 2019. године.

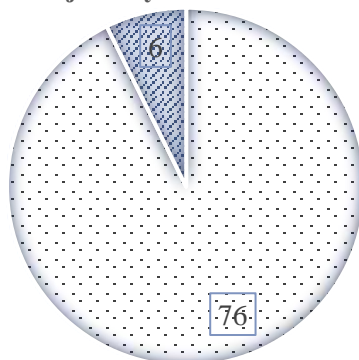
⁴⁷ Извештај о ревизији сврсисходности „Обезбеђивање конкуренције у поступку централизованих јавних набавки“, број: 400-1141/2019-03/27 од 12. децембра 2019. године.

⁴⁸ Извештај о ревизији сврсисходности пословања „Финансирање лабораторијског и санитетског материјала и утицај на трошкове здравствене заштите“, број: 400-1097/2019-05/39 од 26. новембра 2019. године.



јединица/клиника/врста анализа (микробиологија, патологија, биохемија и сл.).

- ЗУ које су доставиле податке
- ЗУ које нису доставиле податке



Графикон број 1. Број ЗУ које су доставиле податке РФЗО о ценама реагенаса из појединачних поступака ЈН

Од потенцијалних понуђача РФЗО је прикупио податке о тржишним ценама реагенаса које су биле валидне у тренутку када је припремао покретање поступка предметне јавне набавке. Податке је доставило 27 потенцијалних понуђача за око 6.488 реагенаса, док за 315 реагенаса није пристигла ниједна информативна понуда.

Иако је имао податке и од ЗУ и од потенцијалних понуђача, РФЗО је систематизовао и униформисао реагенсе по партијама (називе добра, величине паковања, јединичне цене без ПДВ-а и сл.) на бази података достављених у информативним понудама потенцијалних понуђача. Као извор су коришћени подаци добијени у предметном поступку ЦЈН реагенаса, али и подаци из информативних понуда добијених у обустављеном поступку. Процењена јединична цена је на овај начин утврђена за 6.458 реагенаса (99,86%).

Постоји више разлога због којих РФЗО приликом одређивања процењене јединичне цене реагенаса није користио податке ЗУ о ценама по којима су оне самостално набављале реагенсе.

Пре свега, РФЗО је ЗУ дао кратак рок за доставу одговора на упите о ценама реагенаса које су оне самостално набављале. Оба пута (у октобру 2019. године приликом спровођења обустављеног поступка и у фебруару 2020. године приликом спровођења предметног поступка), РФЗО је дао рок од два дана да доставе податке.⁴⁹

Усмено нам је саопштено да је разлог за то чињеница да ЗУ по правилу касне са доставом података, па је овај рок стављен због веће ефикасности поступка, али да је РФЗО податке ЗУ прихватао и након истека тог рока.

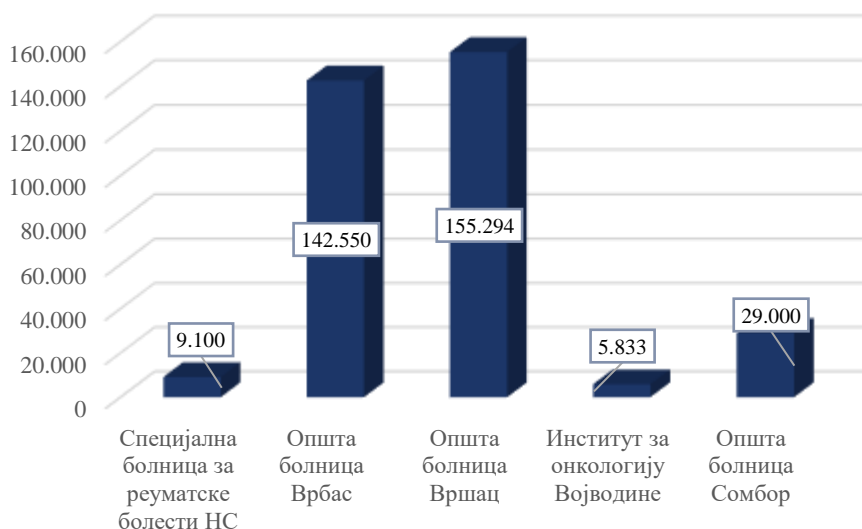
Подаци о ценама реагенаса које су доставиле здравствене установе (по јединици мере) РФЗО није могао да користи, јер је утврђено да су подаци које су слале здравствене установе неуниформни, и то по питању цене, назива, паковања, јединице мере и сл.

Илустративни пример достављених разлика у ценама ЗУ за један исти реагенс дајемо у наставку текста.

⁴⁹ РФЗО је у циљу припреме претходног, обустављеног поступка јавне набавке реагенаса, преко филијала електронским путем 16. октобра 2019. године затражио од здравствених установа податке о ценама реагенаса које су постигнуте у поступцима које су оне самостално спроводиле.



Графикон број 2. Достављене јединичне цене у динарима (без ПДВ-а) здравствених установа у поступку истраживања тржишта за Реагенс за одређивање HbA1c, паковање 400ml



РФЗО је образложио да такве податке није било могуће упоредити, односно приликом утврђивања процењене вредности узети у обзир просечну цену здравствених установа. Из ових разлога, као и због несарадње и изостанка брзог реаговања здравствених установа, сматрали су да не би имало ефекта поновно обраћање здравственим установама да доставе исправне податке, обзиром на обавезу обезбеђивања предметних добара у циљу обезбеђивања континуиране здравствене заштите.

Као један од разлога за неуједначене цене реагенаса које су ЗУ постизале у својим поступцима набавке РФЗО наводи „наслеђено стање апарата” односно анализатора у здравственим установама који су највећим делом тзв. „затворени системи” (на којима је једино могуће користити реагенсе произвођача апарата). Наиме, ЗУ апарате углавном не набављају кроз поступак јавне набавке него прихватају донације одређених произвођача, или закључују уговоре о коришћењу апарата без стицања права својине на њима, уз обавезу даваоца апарата да исти одржава, док је мањи део апарата у власништву саме здравствене установе. То за последицу има да постоје различити типови понуђача реагенаса, понуђачи који су власници апарата који се налазе код здравствених установа и понуђачи који то нису. Разлика између ове две категорије је у томе што прва група у цену реагенаса уграђује и трошкове амортизације опреме која је дата на коришћење, као и цену одржавања и сервисирања апарата, коју посебно не наплаћује здравственим установама, док друга група те трошкове нема па је самим тим могла здравственој установи да понуди нижу цену реагенаса.

Такође, велики број реагенаса, различити називи и шифре под којима су здравствене установе евидентирале у својим пословним књигама ове реагенсе су представљали додатна ограничења за анализу и коришћење цена здравствених установа као основ за процењену јединичну цену.

РФЗО је податке о ценама први пут тражио од ЗУ у октобру 2019. године, затим у фебруару 2020. године за поступак ЦЈН реагенаса из марта 2020. године. У том периоду РФЗО није тражио од ЗУ корекције и исправке и образложења за достављене податке.

Иако је у својим одговорима РФЗО навео да је процењена вредност по партијама утврђена на основу најниже цене по јединици мере достављене од стране потенцијалних понуђача, анализом достављене документације од стране субјекта ревизије утврдили смо да је то најчешће била и једина достављена цена. За 6.127 од



6.618 реагенаса (92,6% реагенаса) само је један добављач доставио цену (понуду) у поступку истраживања тржишта.

У претходном обустављеном поступку ЦЈН реагенаса, РФЗО је покушао да приликом утврђивања процењене јединичне цене реагенаса снизи цене које су доставили потенцијални понуђачи. Међутим, у остављеном року за подношење понуда, потенцијални понуђачи су у захтевима за додатним објашњењима тражили повећање цена јер не одговарају њиховим тржишним ценама. РФЗО је навео да су морали да узму у обзир примедбе понуђача када су припремали нови поступак ЦЈН реагенаса у марту 2020. године, јер су имали обавезу да обезбеде реагенсе за апарате којима су ЗУ располагале у том тренутку (затечено стање). Затечено стање апарата које условљава и коришћење одређених реагенаса био је по њиховим речима још један ограничавајући фактор за припрему ове јавне набавке.

РФЗО није прикупио податке из других релевантних извора, а то су подаци Управе царине и фондова за здравствено осигурање из земаља у окружењу. Са тим подацима би имао јаснију слику о томе у којој мери су достављене понуђене цене у информативним понудама потенцијалних понуђача реалне, односно у којој мери би евентуално могао да их снизи приликом одређивања процењених јединичних цена реагенаса.

У вези са овим, РФЗО наводи да је испитивање тржишта прикупљањем података од Управе царине и фондова за здравствено осигурање од земаља у окружењу у конкретној ситуацији било неспроводиво, с обзиром да су у питању добра за која не постоји јединствен назив, због чега је постојао ризик да се и од ових институција прикупе подаци који су неупоредиви. Према речима РФЗО, истраживање тржишта у том смислу ће бити могуће увођењем новог информационог система за управљање и финансирање здравствене заштите и контроле трошкова лечења, који ће омогућити увођење нових јединствених шифара за сав материјал који се набавља централизованом, па ће материјал имати јединствену шифру у здравственој установи, у РФЗО и код добављача.

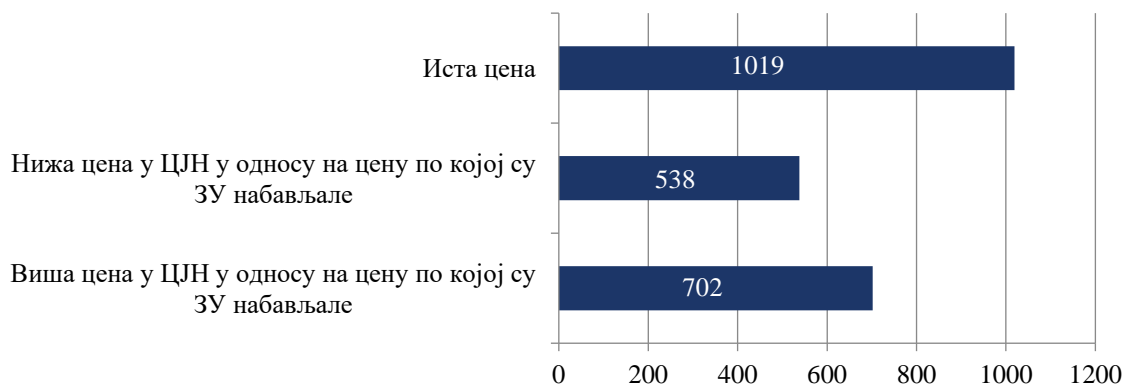
Због потребе да се благовремено обезбеде реагенси у циљу обезбеђења континуиране здравствене заштите (посебно у условима пандемије COVID -19) РФЗО у најважнијој фази поступка (планирању ЦЈН) није прикупио и анализирао све релевантне информације, већ се определио за начин одређивања процењене вредности који обезбеђује ефикасност поступка, али је ризик за економичност.

Последица тога је да је РФЗО за утврђивање процењене вредности партија користио јединичне цене реагенаса из информативних понуда понуђача.

На изабраном узорку, упоредном анализом код 26 ЗУ, утврђено је да су за 702 реагенаса цене у поступку ЦЈН реагенаса биле више од цена истих реагенаса у поступцима које су ЗУ самостално спроводиле. За 538 реагенаса су постигнуте ниже цене у поступку ЦЈН у односу на појединачне поступке ЗУ, а за 1.019 реагенаса смо утврдили исте цене реагенаса у појединачним поступцима ЈН и у ЦЈН.



Графикон број 3. Број потврђених разлика у ценама реагенаса



Уколико се разлика у ценама помножи са испорученим количинама реагенаса ЗУ⁵⁰, добијамо податак да је на изабраном узорку, због ниже цене постигнуте у поступку ЦЈН реагенаса у односу на цене по којима су те реагенсе набављале ЗУ, РФЗО остварио позитивне уштеде у износу од 46.204.072,41 динара. С друге стране, у оним случајевима када су цене реагенаса у поступку ЦЈН реагенаса више од цена по којима су ЗУ до тада набављале реагенсе, РФЗО је, на изабраном узорку, више исплатио за испоручене реагенсе 110.031.544,37 динара.

Анализа података на изабраном узорку нам показује да се могла постићи додатна уштеда око 63,8 милиона динара. Међутим, треба нагласити да се ефекти израчунати на изабраном узорку не могу пројектовати и генерализовати на цео поступак због различите структуре и обима потрошње, како по врсти реагенаса тако и по ЗУ.

С друге стране, РФЗО је остварио уштеде у оним ситуацијама када је цена реагенаса из оквирног споразума била нижа од цена по којој су здравствене установе саме набављале.

Налаз 1.2. Избор врсте поступка за спровођење ЦЈН реагенаса није извршен на основу анализа које су биле предвиђене интерном процедуром РФЗО, што за последицу има недостатак уверавања да је отворени поступак одговарајући

⁵¹Један од најважнијих циљева система јавних набавки јесте обезбеђење конкурентног окружења на тржишту како би се остварила најбоља вредност новца пореског обвезника. Конкурвенција посебно води ка смањењу цена/трошкова, бољем квалитету робе, услуга и радова и може послужити као важан покретач иновација. Одржавање слободне конкуренције једно је од кључних начела јавних набавки и исто се индиректно манифестује у свим другим начелима јавних набавки укључујући слободан приступ процедурама набавке, публицитет и транспарентност поступака, недискриминацију и једнак третман привредних субјеката.

Истраживање тржишта се сматра корисним средством за идентификацију главних карактеристика циљног тржишног сектора како би се избегло наметање вештачких препрека конкуренцији и стимулисало учешће привредних субјеката у поступцима набавке.⁵²

Налази и закључци који проистичу из истраживања тржишта представљају разумевање наручиоца о окружењу у којем он спроводи процесе јавних набавки.

⁵⁰ Количине су израчунате на бази испоручених количина реагенаса за време трајања централизованог поступка ЈН.

⁵¹ Истраживање тржишта као инструмент за подстицање конкурентности, јун 2018. године, Београд.

⁵² Истраживање тржишта као инструмент за подстицање конкурентности, јун 2018. године, Београд.



Наручилац би требало да истражи тржиште како би се упознао са актуелном понудом, као и са конкуренцијом која влада на тржишту. Наручилац на овај начин сазнаје који производи и каквих карактеристика се нуде на тржишту, које су њихове цене, који су потенцијални понуђачи, њихов број, каква је структура тржишта у смислу „поделе“ по понуђачима у задовољењу укупне тражње на тржишту, колика је заинтересованост понуђача за планирану набавку и друго. Суштина је да наручилац треба у довољној мери да истражи тржиште, како би ускладио своју потражњу са понудом на тржишту, а све у циљу да омогући највећу могућу конкуренцију у поступку набавке.⁵³

Минимално истраживање тржишта обухвата прикупљање информација које ће помоћи наручиоцу приликом:

- Разумевања структуре тржишта и врсте конкуренције;
- Разумевања тржишта из перспективе привредних субјеката;
- Разјашњења која су то места предности и могућности које постоје на тржишту;
- Сагледавања тржишних цена.⁵⁴

Процедуром за планирање јавне набавке⁵⁵ РФЗО предвиђено је да се у поступку израде Плана набавке дефинише врста поступка у складу са Законом о јавним набавкама. Одељење за праћење реализације даје предлог, између осталог и врсте поступка и процењену вредност у складу са предлогом финансијског плана, а водећи рачуна о следећим елементима:

- трајању важећих уговора за предметну набавку;
- претходним искуствима у предметној набавци;
- законским могућностима;
- стању на тржишту;
- могућностима за уштеду и
- оквирног датума закључења и извршења уговора.

Чланом 233 став 4 Закона о здравственом осигурању предвиђено је да се поступци јавних набавки спроводе у складу са законом којим се уређују јавне набавке. Према томе, поступци централизованих јавних набавки могу се спроводити у свим поступцима који су предвиђени законом којим се уређују јавне набавке, уз услове предвиђене овим законом. Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке није предвиђено да се поступак централизоване јавне набавке спроводи искључиво у отвореном или било ком другом поступку.

У поступку планирања ЦЈН реагенаса РФЗО је податке о потенцијалним понуђачима прикупио увидом у податке са Портала јавних набавки Управе за јавне набавке, из поступака које су здравствене установе спроводиле, а који су јавно доступни.

Потенцијалним понуђачима упутио је захтев за доставу података у вези са апаратима (анализаторима) које користе здравствене установе за лабораторијске анализе, као и за податке о јединичној цени без ПДВ-а, по јединици мере, за ставку за коју могу да дају понуду. Такође, требало је да потенцијални понуђачи изврше проверу података који се односе на називе апарата, називе ставки, величину паковања, јединицу мере, итд.

На основу пристиглих одговора РФЗО је утврдио да је, за највећи број партија, односно реагенаса за конкретан апарат, информативну понуду доставио само један потенцијални понуђач.

РФЗО се определио да се поступак ЦЈН реагенаса спроведе у отвореном поступку, уз образложење да је отворени поступак правило у складу са Законом о ЈН (за остале

⁵³ Извештај о ревизији сврсисходности „Обезбеђивање конкуренције у поступку централизованих јавних набавки“, број: 400-1141/2019-03/27 од 12. децембра 2019. године.

⁵⁴ Истраживање тржишта као инструмент за подстицање конкурентности, јун 2018. године, Београд.

⁵⁵ Заводни број: 07/3 број: 450-7470/17-2, верзија 2 од 8. новембра 2017. године, тачка 7.4 Процедуре



врсте поступака је потребно испуњење одређених услова), као и да је најтранспарентнији и најконкурентнији поступак, јер свако може да поднесе понуду. РФЗО је сматрао да би примена отвореног поступка омогућила да у поступку учествују евентуално и понуђачи од којих у фази испитивања тржишта није захтевано достављање информативне понуде.

РФЗО наводи да је пре покретања поступка спровео анализу о врсти поступка у којој су здравствене установе спроводила предметну јавну набавку, увидом у податке који су јавно доступни на Порталу јавних набавки и утврдио да су здравствене установе у највећем броју случајева предметна добра обезбеђивале управо у отвореном поступку. Поједине установе су спроводиле преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда као и поступак јавне набавке мале вредности. РФЗО је доставио анализу која је сачињена на основу увида у Портал јавних набавки.

Увидом у достављену анализу може се закључити следеће:

1. Анализа је урађена у форми ексел табеле која садржи податке за 31 здравствену установу о врсти поступка у коме је спроведена јавна набавка и периоду спровођења јавне набавке;

2. Према резултатима анализе, 77% од свих поступака ЈН које су спроводиле 31 здравствена установа, било је кроз отворени поступак, док се 15% спроведених ЈН односи на преговарачки поступак без објављивања позива на подношење понуда. Око 8% поступака су биле јавне набавке мале вредности.

3. Истраживање тржишта спроведено на овај начин није пружило потребне информације РФЗО за процену степена конкурентности на тржишту за поједине реагенсе (односно партије обликоване према типу апарата), с обзиром да анализа не садржи податке о врсти реагенаса и за које апарате се спроводе наведени поступци. Примена преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда је потенцијални сигнал да су у питању или реагенси за које постоје ексклузивни дистрибутери (велики ризик за конкуренцију) или су јавне набавке биле хитне, што су два најчешћа разлога због којих је Канцеларија за јавне набавке давала сагласност за овај поступак.

С обзиром да достављени преглед не садржи све потребне информације, РФЗО није могао да га користи за анализу конкурентности на тржишту за поједине партије.

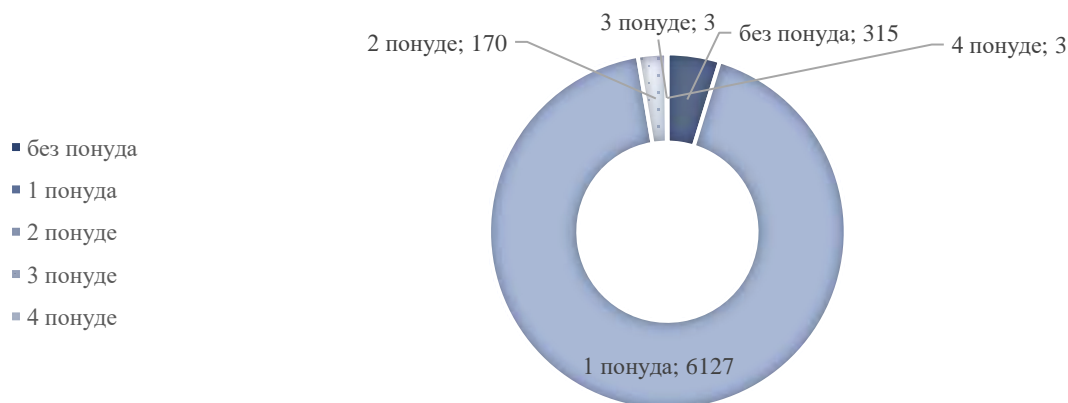
Анализа коју је урадио РФЗО не садржи податке о стању на тржишту реагенаса нити анализу могућих уштеда. Такође, достављена анализа у форми ексел табеле нема датум када је израђена, односно доказ да је израђена у поступку истраживања тржишта у циљу избора врсте поступка. План централизованих јавних набавки РФЗО за 2020. годину у ком је предвиђено да се јавна набавка реагенаса спроводи у отвореном поступку је усвојен 3. јануара 2020. године, а у анализи се налазе подаци о поступцима здравствених установа из јануара 2020. године.

РФЗО сматра да би евентуална примена неке друге врсте поступка, као што је преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда, подразумевала испуњеност одређених законских услова. Напомињу да, иако су предмет јавне набавке реагенси који се користе за апарате конкретних произвођача, а којим здравствене установе већ располажу, произвођач, односно овлашћени представник произвођача који је регистровао медицинско средство у АЛИМС-у нема искључиво право дистрибуције реагенаса на територији Републике Србије, као и да у поступку јавне набавке најчешће учествују привредни субјекти које он овласти да врше дистрибуцију. У складу са Законом о медицинским средствима испоручилац може бити произвођач, овлашћени представник произвођача, veleprodaја, увозник или дистрибутер.



Предности примене преговарачког поступка без објављивања права на подношење понуда⁵⁶ за наручиоца су да може да одреди елементе уговора о којима ће се преговарати, као и начин преговарања са циљем да се обезбеди да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.

Анализом достављене документације од стране субјекта ревизије утврдили смо да је у поступку истраживања тржишта цена реагенаса, упитом потенцијалних понуђача у просеку за 97% реагенаса добијена једна или ниједна понуда (једна понуда за 92,6% реагенаса, ниједна понуда за 4,76% реагенаса). У осталим случајевима процењена јединична цена реагенаса је заиста била утврђена на основу најниже цене по јединици мере достављене од стране потенцијалних понуђача (2,6% свих реагенаса).



Графикон број 4. Број пристиглих информативних понуда у поступку истраживања тржишта

РФЗО је приликом истраживања тржишта реагенаса утврдио да је за највећи број партија, односно реагенаса за конкретан апарат, информативну понуду доставио само 1 привредни субјект.

Иако је у већини случајева, у процесу истраживања тржишта а затим у поступку ЦЈН реагенаса достављена само 1 понуда по партији РФЗО сматра да отворени поступак омогућава учешће у поступку сваког заинтересованог лица, обезбеђује постизање најповољније цене обзиром да понуђачи немају сазнања да ли ће за конкретну партију постојати конкуренција, односно колико заинтересованих привредних субјеката ће добити овлашћење носиоца уписа да учествују у поступку јавне набавке.

Иако није законом прописана као обавеза, претходне консултације са потенцијалним понуђачима али и независним стручњацима и другим учесницима на тржишту могу допринети бољем разумевању тржишта и добијању савета које наручиоц може користити приликом планирања и спровођења поступка јавне набавке. Услов је да такав савет не утиче на нарушавање конкуренције, нити да крши начела забране дискриминације и транспарентности. Такође, потребно је обезбедити документовање целог поступка.⁵⁷

У поступку планирања и припреме ЦЈН реагенаса, РФЗО није обавио претходне консултације са потенцијалним понуђачима ни са другим учесницима на тржишту. Присуство стручних лица је обезбеђено кроз њихово учешће у раду Комисије за јавне

⁵⁶ Примена преговарачког поступка без објављивања права на подношење понуда захтева испуњеност одређених услова прописаних Законом о јавним набавкама.

⁵⁷ Истраживање тржишта као инструмент за подстицање конкурентности, јун 2018. године, Београд.



набавке, јер су чланови Комисије били представници КЦ Земун, КЦ Ниш, а заменици чланова Комисије су били из Института за онкологију и радиологију Србије.⁵⁸

Дакле, избор отвореног поступка као генерално посматрано – најтранспарентнијег и најконкурентнијег поступка, није се заснивао на претходној анализи могућих уштеда предвиђеној интерном процедуром РФЗО.

Налаз 1.3. РФЗО није интерном процедуром прописао начин спровођења и документовања истраживања тржишта што може утицати на остваривање начела економичности и начела транспарентности поступка јавне набавке

Одредбом члана 16 Закона о јавним набавкама законодавац, између осталог, прописује дужност наручиоца да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.⁵⁹

Чланом 22 овог закона прописана је обавеза за наручиоца да уреди поступак јавне набавке унутар сопствене организације како би поступак прописан законом прилагодио својим специфичностима. Тим интерним актом потребно је прецизније уредити и начин евидентирања свих радњи у поступку.

Евидентирање (документовање) поступка, почев од процеса планирања, преко спровођења поступка, укључујући и процес извршења уговора о јавној набавци, омогућава и ревизију и контролу, како интерну, тако и екстерну.⁶⁰

Обавеза документовања поступка односи се и на истраживање тржишта. Наручилац треба да припреми документ у вези са истраживањем тржишта како би идентификовао питања која треба размотрити, као и процес који ће се пратити, како би се прикупиле релевантне информације. Такође је важно да се евидентира процес који се користио за спровођење истраживања тржишта, као и намена и циљ анализе. Треба навести запослене који су били укључени у истраживање тржишта, као и изворе и информације који су коришћени.⁶¹

РФЗО је у фази планирања поступка јавне набавке спровео припремне радње и одржао састанке са представницима струке, односно члановима комисије из претходног поступка јавне набавке, с обзиром да су приликом спровођења претходног поступка јавне набавке учествовали представници струке у систематизовању и обједињавању великог броја података.

Представници РФЗО су у усменом разговору описали одржане састанке као тежак и захтеван заједнички рад на сређивању података, који је захтевао и учествовање ИТ стручњака. Рад се одвијао пред пројектором, а чланови комисије су у табелама коришћеним у обустављеном поступку ЦЈН реагенаса сређивали називе реагенаса, паковања и количине како би систематизовали податке о великом броју реагенаса (преко 6.000).

Увидом у достављену документацију коју је РФЗО прикупио у поступку истраживања тржишта, утврдили смо да поред захтева који су послати ЗУ и добављачима, РФЗО има ексел табеле у којима се налазе:

⁵⁸ Решење о образовању комисије 08/2 број: 404-1-4/20-2 од 12. марта 2020. године.

⁵⁹ Члан 16. ст. 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама, а иста обавеза прописана је одредбом члана 41 новог Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 91/19) – у писаној форми евидентирање и документовање свих радњи током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

⁶⁰ Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15), <http://www.ujn.gov.rs/sluzbenik-za-javne-nabavke/sluzbenik-saopstenja/prirucnik-za-sluzbenika-za-javne-nabavke-3/>

⁶¹ Извештај о ревизији сврсисходности „Обезбеђивање конкуренције у поступку централизованих јавних набавки”, број: 400-1141/2019-03/27 од 12. децембра 2019. године.



- систематизовани подаци о ценама понуђача;
- систематизовани подаци ЗУ о ценама по којима су самостално набављале реагенсе и потребним количинама реагенаса и
- систематизовани и обрађени подаци ЗУ и добављача о количинама и коначним процењеним јединичним ценама реагенаса.

Резултат одржаних састанака су утврђене процењене јединичне цене реагенаса и припремљена КД за поступак ЦЈН реагенаса планиран да се спроведе у марту 2020. године. РФЗО нема записнике са одржаних састанака Комисије из овог периода, али су подаци о називу, паковању и појединачним јединичним ценама за преко 6.000 реагенаса, који су разматрани на састанцима Комисије, садржани у више табела.

Дана 12. марта 2021. године, када је објављен Позив за подношење понуде за предметну ЦЈН реагенаса и покренут поступак, израђена је једна белешка са састанка Комисије за јавне набавке. У белешци се наводи да због проглашења болести COVID-19 изазване вирусом SARS-COV-2 заразном болешћу⁶² састанак Комисије за јавне набавке није одржан, већ је материјал члановима Комисије прослеђен електронским путем.

На почетку ове белешке, у делу Претходне констатације, описане су активности Комисије за јавне набавке у периоду између обуставе претходног поступка (20. јануара 2020. године) и покретања новог, предметног поступка ЦЈН реагенаса у марту 2020. године.

У Белешци се описује на који начин је спроведено истраживање тржишта и да је критеријум за одређивање процењене вредности по партијама била најнижа цена по јединици мере достављене од стране потенцијалних понуђача.

РФЗО је процењене јединичне цене реагенаса (а на основу тога и партија у целини) утврдио укрштањем података из више табела. У поступку ревизије смо потврдили да су као критеријуми коришћене:

- 1) јединичне цене понуђача који је доставио понуду, односно најнижа достављена цена два и више понуђача;
- 2) тзв. претходна цена – уколико за одређени реагенс понуђачи нису доставили јединичну цену, која представља износ процењене вредности по ставкама која је била утврђена у претходном поступку јавне набавке предметних добара, односно у поступку број 404-1-110/19-64, који је одлуком Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки поништен и
- 3) за 9 реагенаса не може се закључити критеријум.

Не постоји белешка (писани траг) о састанцима на којима су чланови комисије за јавне набавке (из обустављеног поступка) сређивали податке и одређивали процењене јединичне цене за сваки реагенс.

Према томе, РФЗО је спроведено истраживање тржишта документовао кроз захтеве упућене ЗУ и потенцијалним добављачима и кроз ексел табеле са систематизованим прикупљеним подацима.

Иако је Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке у Републичком фонду за здравствено осигурање⁶³ прописан начин истраживања тржишта, интерним процедурама РФЗО и упутствима није дефинисан поступак истраживања тржишта, нити образац којим ће се исти документовати.

⁶² Одлука о пролашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-COV-2 заразном болешћу („Службени гласник РС”, број 23/20 од 10. марта 2020. године).

⁶³ 08/1 број 110-31/16 (верзија из фебруара 2016. године).



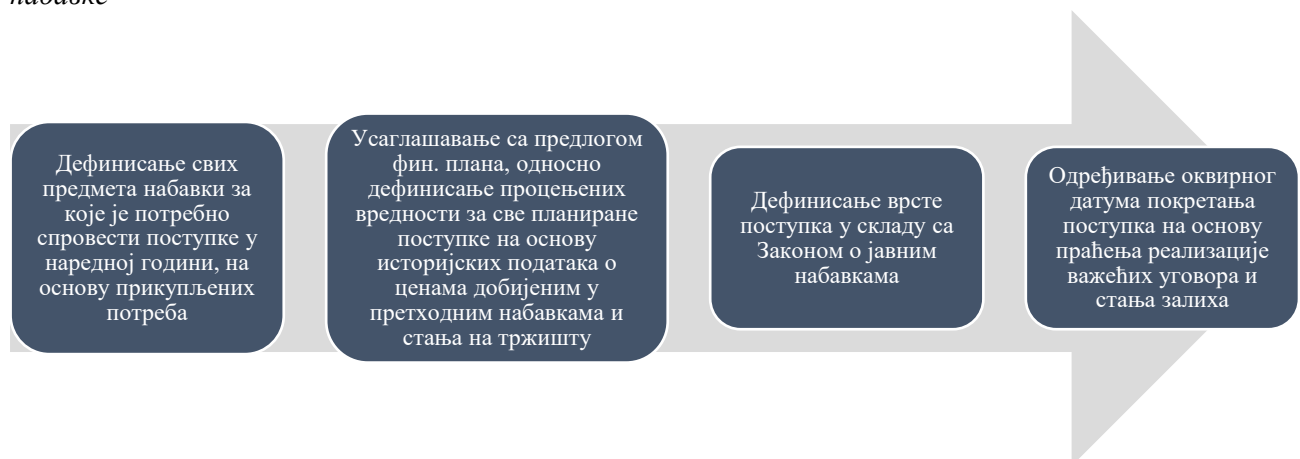
Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Републичком фонду за здравствено осигурање

Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке у Републичком фонду за здравствено осигурање (који је био на снази када је ЦЈН реагенаса спроведена) ближе је уређена обавеза организационе јединице надлежне за послове јавних набавки да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.⁶⁴ Овим правилником је уређен начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке⁶⁵, и то тако што надлежне организационе јединице испитују и истражују тржиште сваког појединачног предмета набавке на начин да се испитује степен развијености тржишта, упоређују цене више потенцијалних понуђача, прате квалитет, период гаранције, начин и трошкови одржавања, рокови испоруке и др.

Даље, Процедуром за јавне набавке⁶⁶ у тачки 7.3 Припрема конкурсне документације предвиђено је да Комисија за јавне набавке дефинише техничке карактеристике на начин на који је обезбеђен најбољи однос цене и квалитета у циљу обезбеђивања конкуренције, предлаже да ли ће се предметна јавна набавка обликовати по партијама, одређује број партија, називе партија и процењене вредности по партијама, о чему се сачињава Записник са састанка комисије, у слободној форми.

Процедуром за планирање ЈН предвиђено је да Сектор за јавне набавке на основу историјских података о потрошњи, утврђује оквирне процењене вредности за добра и услуге које су предмет централизованих јавних набавки.

Слика број 6 Четири фазе израде Плана набавке према Процедуре за планирање јавне набавке



Одељење за праћење реализације, водећи рачуна о трајању важећих уговора за предметну набавку, претходним искуствима у предметној набавци, законским могућностима, стању на тржишту и могућностима за уштеду, даје предлог:

- назива предметне набавке;
- врсте поступка и процењену вредност у складу са предлогом финансијског плана;
- контног места (позиције у Финансијском плану са које ће се финансирати набавка);
- оквирног датума покретања и завршетка поступка;
- оквирног датума закључења и извршења уговора.

⁶⁴ Члан 47.

⁶⁵ Члан 16.

⁶⁶ број: 450-790/17-1 Верзија 4 од 14. фебруара 2017. године.



Начелник Одељења за праћење реализације јавних набавки обједињује предлоге и доставља извршном директору на сагласност. Извршни директор врши контролу и финално усаглашавање. Сарадник задужен за израду Плана јавних набавки, креира предлог Плана у складу са обрасцем прописаним од стране Управе за јавне набавке ОБИ-0301. Саставни део овог Обрасца је начин утврђивања процењене вредности набавке.⁶⁷ Међутим, овај образац за предметни поступак ЦЈН реагенаса РФЗО није израдио, јер је према усмено добијеном објашњењу застарео и није усаглашен са изменама Закона о јавним набавкама.

Дакле, Процедура за јавне набавке уређује припрему КД кроз активности Комисије за јавне набавке, док Процедура за планирање јавне набавке уређује активности које је потребно предузети у циљу израде Плана јавних набавки. Ниједна од тада важећих процедура, као ни правилник којим се ближе уређује поступак јавне набавке у Републичком фонду за здравствено осигурање који је био на снази у периоду спровођења поступка ЦЈН реагенаса, нису прецизирали на који начин се истраживање тржишта документује.

Изостанак писаних процедура за истраживање тржишта и документовање процеса може утицати на остваривање начела економичности и начела транспарентности у поступцима јавних набавки.

⁶⁷ Тачка 7.4 Формирање плана набавки из Процедуре за планирање јавне набавке.



ЗАКЉУЧАК 2: У припреми и спровођењу ЦЈН реагенаса остварене су уштеде у виду ангажовања мањег броја извршилаца и друге предности централизованог поступка, али није постигнут довољан степен конкурентности

Наш циљ је био да утврдимо да ли је РФЗО:

- спровео поступак и доделио уговор у роковима и на начин прописан законом, уз што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке,
- сачинио КД на начин који је омогућио већу конкуренцију и
- остварио уштеде спровођењем поступка ЦЈН реагенаса.

На основу анализе законских и подзаконских аката, документације субјекта ревизије, достављених одговора здравствених установа, одржаних интервјуа и аналитичких доказа, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима.

Налаз 2.1. Поступак ЦЈН реагенаса је спроведен уз учешће мањег броја извршилаца и у временском року сходно законским одредбама

Као што је већ описано у Извештају (део III Опис предмета ревизије, тачка 2.1.Обушављени поступак ЦЈН реагенаса), пре поступка централизоване јавне набавке реагенаса која је предмет ове ревизије, РФЗО је обушавио први поступак ЦЈН реагенаса покренут у новембру 2019. године, јер је решењем Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки⁶⁸ поступак поништен за већину партија.⁶⁹

КД обушављеног поступка јавне набавке садржала је недостатке у смислу да су након објављених измена нека добра дуплирана, дошло је до рачунских грешака приликом сабирања количина за одређене ставке, техничких грешака у погледу дефинисања јединице мере, недостатка одређених добара итд. Између осталог РФЗО није пре покретања поступка ЦЈН реагенаса на систематичан начин и у потпуности утврдио потребе здравствених установа, у смислу апарата којима располажу, количине реагенаса, јединица мере итд.

Искуство стечено у обушављеном поступку РФЗО је искористио да део уочених грешака и проблема отклони приликом припреме и спровођења ЦЈН реагенаса 2020. године, посебно у делу КД и техничких спецификација.

РФЗО је отворени поступак ЦЈН реагенаса спровео за 53 дана, што је 9 дана краће од просечног времена трајања отвореног поступка 2019. године у Републици Србији (62 дана).

Просечно време трајања отвореног поступка је један од индикатора перформанси јавних набавки, које је 2019. године износило 62 дана, према подацима из Извештаја о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2019 – 31.12.2019. године. Време трајања отвореног поступка рачуна се од дана објављивања позива на Порталу па до дана закључења уговора.⁷⁰

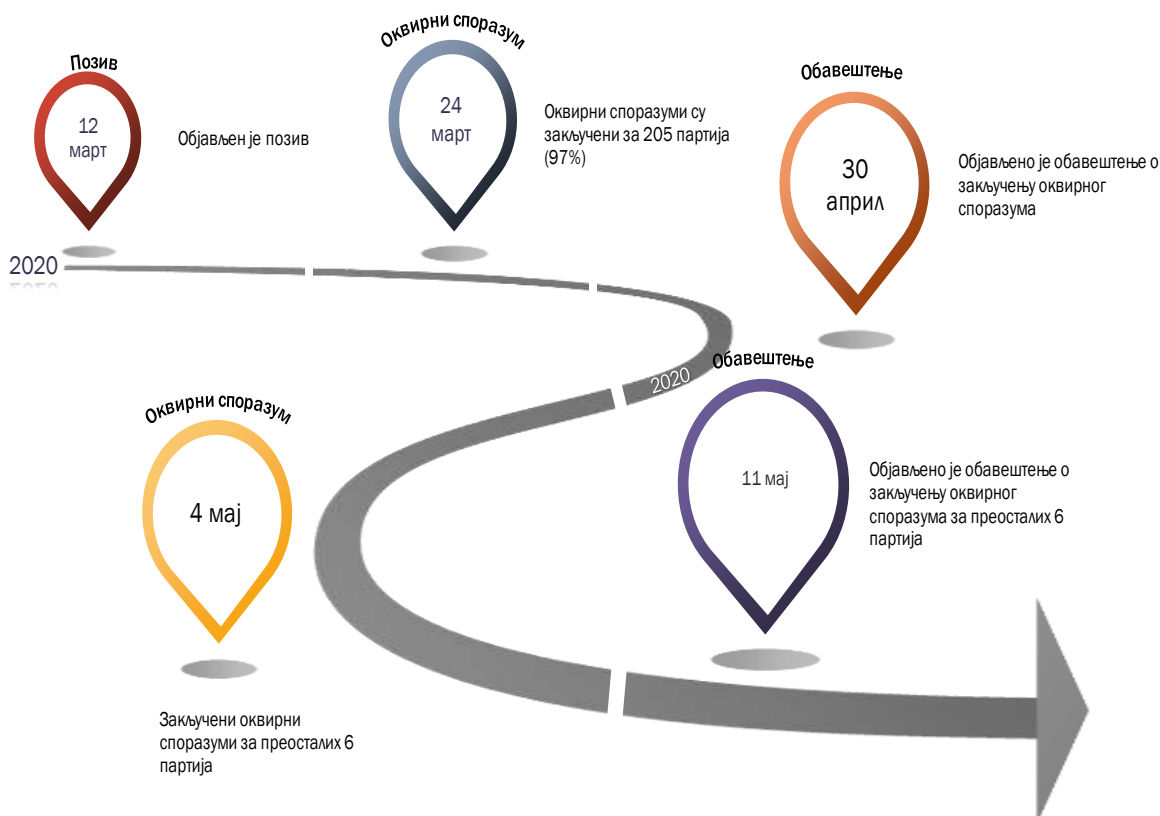
⁶⁸ Бр. 4-00-1228/2019 од 20. јануара 2019. године.

⁶⁹ Првобитно је поступак обликован у 208 партија, да би се изменама одлуке о покретању поступка тај број повећао на 215 партија. Решењем је поништен поступак за 164 партија или 76% укупног броја.

⁷⁰ Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2019 – 31.12.2019. године.



Време трајања поступка ЦЈН реагенаса је 53 дана



Слика број 7 Хронологија поступка ЦЈН реагенаса из 2020. године

РФЗО је 12. марта 2020. године као наручилац објавио позив за подношење понуде за набавку реагенаса у отвореном поступку јавне набавке, за потребе здравствених установа из Плана мреже здравствених установа.⁷¹

Пре објављивања оба позива за подношење понуда за јавну набавку реагенаса (за обустављени поступак из новембра 2019. године⁷² и поступак из марта 2020. године⁷³), РФЗО је објавио претходно обавештење.⁷⁴

Оглашавање претходног информативног обавештења (ПИО) у циљу привлачења пажње потенцијално заинтересованих привредних субјеката пре започињања стварног поступка, представља додатни начин на који се избегава слаб одазив привредних субјеката у одређеним поступцима набавке. Истовремено, објављивање претходног

⁷¹ Позив за подношење понуда.

⁷² РФЗО је 27. августа 2019. године објавио претходно обавештење за јавну набавку реагенаса, изузев за трансфузију, у коме је навео да је септембар 2019. године оквирно време објављивања позива за подношење понуда, а новембар 2019. године за закључивање уговора.

⁷³ Дана 5. фебруара 2020. године, пре објављивања позива за подношење понуда за јавну набавку реагенаса, објавио је претходно обавештење за централизоване поступке јавних набавки у 2020. години. Под тачком 4.4. Плана јавних набавки за 2020. годину предвиђена је јавна набавка реагенаса, изузев за трансфузију. Као оквирни датум објављивања позива за подношење понуда одређен је март 2020. године, а оквирни датум закључења уговора – август 2020. године.

⁷⁴ У складу са чланом 55 став 1 тачка 1) и чланом 59 Закона о јавним набавкама.



информативног обавештења доприноси скраћивању рокова и то се може сматрати подстицајем за наручиоце да донесу такву одлуку.⁷⁵

У складу са одредбама Закона о јавним набавкама, рок за подношење понуда у предметном поступку ЦЈН реагенаса је био 20 дана, с обзиром да је процењена вредност већа од 250 милиона динара и да је наручилац објавио претходно обавештење, што је скратило рок за подношење пријава.⁷⁶

Док траје рок за подношење понуда, заинтересовано лице може у писаном облику тражити од наручиоца додатне информације или појашњења у вези са припремањем понуде, при чему може да укаже наручиоцу и на евентуално уочене недостатке и неправилности у КД, најкасније пет дана пре истека рока за подношење понуде.⁷⁷

Заинтересована лица су у предметном поступку ЦЈН реагенаса искористила своје право и доставила пет захтева за додатна појашњења. Укупно је постављено 11 питања у оквиру пет захтева за додатна појашњења. На основу сугестије заинтересованог лица, измењена је КД за једну ставку (реагенс) која се тичала јединице мере (техничка грешка). За осталих 10 питања, односно захтева за појашњењем или изменом КД РФЗО није прихватио сугестије потенцијалних понуђача. У законском року од 3 дана РФЗО је одговорио на достављена обавештења.

Табела број 1. Захтеви за измену КД

11 питања (захтеви) за додатним појашњењима од стране потенцијалних понуђача		Да ли је у складу са законским одредбама?
10 питања (захтева) која нису прихваћена, а односе се на:	1 питање (захтев) које је прихваћено везано за:	
промене Изјаве о року трајања добара	Измењена је КД за једну ставку (реагенс) која се тичала јединице мере (техничка грешка)	Да, у року од 3 дана предвиђеним Законом
вредности појединачне партије		
називе партија		
увођење додатне партије		
померање рока за отварање понуде		
промене величине паковања		
повећање количина одређеног реагенса		
премештање одређеног реагенса у другу партију		

Након истека рока за подношење понуда, односно истог дана спроводи се отварање понуда, и то јавно и може му присуствовати свако заинтересовано лице. У поступку отварања понуда могу активно учествовати само овлашћени представници понуђача.⁷⁸ Наручилац је дужан да о поступку отварања понуда води записник.⁷⁹

Комисија за спровођење поступка ЦЈН реагенаса је 1. априла 2020. године извршила отварање понуда у предметној јавној набавци, о чему је сачињен Записник о отварању понуда⁸⁰ и Исправка записника.⁸¹

⁷⁵ Истраживање тржишта као инструмент за подстицање конкурентности, јун 2018. године, Београд (Документ је припремљен у оквиру пројекта „Подршка даљем унапређењу система јавних набавки у Србији“, који финансира Европска унија и спроводи конзорцијум на чијем челу се налази (ГИЗ). Главни циљ пројекта је подршка јачању и развоју стабилног, транспарентног и конкурентног система јавних набавки у Републици Србији у складу са стандардима ЕУ, укључујући унапређења у реализацији стратешког оквира и примени политике јавних набавки у сврху ефикасног и поузданог система јавних набавки. У изради документа је учествовала и Управа за јавне набавке).

⁷⁶ Члан 95 став 2 тачка 1) Закона о јавним набавкама.

⁷⁷ Одредбе члана 63 Закона о јавним набавкама.

⁷⁸ Одредбе члана 103 Закона о јавним набавкама.

⁷⁹ Члан 104 Закона о јавним набавкама.

⁸⁰ Бр. 404-1-4/20-57 од 1. априла 2020. године.

⁸¹ Бр. 404-1-4/20-60 од 2. априла 2020. године.



Дана 9. априла 2020. године Комисија за јавну набавку одржала је електронску седницу⁸² у циљу прегледа и оцене понуда, о чему је сачињен Записник са прегледа и оцене понуда бр. 404-1-4/20-61.

Након пет дана, Комисија за јавну набавку је саставила писани извештај о стручној оцени понуда, који је садржао законом предвиђене податке о:

- 1) предмету јавне набавке;
- 2) процењеној вредности јавне набавке укупно и посебно за сваку партију;
- 3) основним подацима о понуђачима;
- 4) понудама које су одбијене, разлоге за њихово одбијање и понуђену цену тих реагенаса;
- 5) стручној оцена понуда (назив понуђача коме се додељује уговор, податке о јединичној цени реагенаса, испуњеност услова предвиђених КД и сл.);
- 6) начину примене методологије доделе пондера.

На основу извештаја о стручној оцени понуда, наручилац доноси одлуку о додели уговора, у року одређеном у позиву за подношење понуда. Рок не може бити дужи од 25 дана од дана отварања понуда, осим у нарочито оправданим случајевима, као што је обимност или сложеност понуда, односно сложеност методологије доделе пондера, када рок може бити 40 дана од дана отварања понуда. Наручилац је дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења.⁸³

РФЗО је 15. априла 2020. године (у законском року) објавио Одлуку о јавној набавци реагенаса, изузев за трансфузију Број ЈН 404-1-110/20-4⁸⁴, којом су наведени понуђачи којима се додељује оквирни споразум за јавну набавку реагенаса за 211 партија. За 5 партија је објављено обавештење о обустави поступка, с обзиром да се ниједан понуђач није јавио.

РФЗО је 30. априла 2020. године објавио Обавештење о закљученом оквирном споразуму у јавној набавци реагенси, изузев за трансфузију⁸⁵ за 205 партија, док је за 6 партија обавештење објављено 11. маја 2020. године.

Законом о јавним набавкама је предвиђена могућност електронских понуда и електронске лицитације. Међутим, према достављеном образложењу РЗФО, институти електронске понуде и електронске лицитације, нису могли да се користе без велике, пре свега техничке подршке, информационог система наручиоца и неопходних техничких услова за учешће, како на страни наручиоца тако и понуђача, што практично омогућава тек нови Закон о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2021. године, и нови портал јавних набавки. Такође наводе да, с обзиром да за највећи број партија, односно реагенаса за конкретан апарат, информативну понуду доставио само један привредни субјект, примена електронске лицитације не би имала очекивани ефекат, будући да електронска лицитација подразумева надметање међу понуђачима у поступку јавне набавке кроз давање нових, повољнијих понуда електронским путем, које наручилац рангира помоћу метода за аутоматско оцењивање. Осим тога, Закон о јавним набавкама прописује да изабрано средство комуникације мора бити широко доступно, тако да не ограничава могућност учешћа заинтересованих лица у поступку јавне набавке.⁸⁶

⁸² У овом периоду је на снази била Одлука о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-COV-2 заразном болешћу („Службени гласник РС”, број 23/20 од 10. марта 2020. године).

⁸³ Члан 108 Закона о јавним набавкама.

⁸⁴ Број: 404-1-110/20-64 од 15. априла 2020. године.

⁸⁵ Број: 4040-1-110/20-67.

⁸⁶ Члан 20 став 2 Закона о јавним набавкама.



РФЗО је остварио значајне предности поступка ЦЈН реагенаса у односу на појединачне јавне набавке. Пре свега, остварена је уштеда у људским ресурсима. Када се спроводи ЦЈН формира се једна комисија за спровођење поступка, а када ЗУ самостално набавља, формира се комисија за спровођење поступка ЈН на нивоу појединачне ЗУ.

У поступку ревизије смо од 60 ЗУ (које су закључиле уговоре за 26 узоркованих партија из ЦЈН) тражили информације о броју запослених у ЗУ који су учествовали на пословима припреме и спровођења поступака јавних набавки реагенаса у 2019. години, односно пре централизације јавне набавке реагенаса.



Слика број 8 Предности ЦЈН у односу на појединачне набавке ЗУ на нивоу уштеда у броју ангажованих извршилаца на пословима спровођења поступка ЈН

На основу одговора 49 ЗУ дошли смо до закључка да је просечно 5 запослених учествовало у поступцима припреме и спровођења поступака јавних набавки, односно 248 запослених је учествовало у процесу припреме и спровођења ЈН у 49 ЗУ.

У поступку ЦЈН реагенаса из 2020. године према изјави РФЗО петоро људи је учествовало у пословима припреме и спровођења поступака јавних набавки што представља значајну уштеду у односу на спровођење појединачних поступака од стране ЗУ.

РФЗО напомиње да је у предметном поступку јавне набавке постигао једнаке цене за исти квалитет, односно за исто добро за све ЗУ у Републици Србији, за разлику од цена које су ЗУ постизале када су самостално набављале реагенсе који су предмет ове јавне набавке, као и уједначену здравствену заштиту за сва осигурана лица на подручју Републике Србије. Наводе да су ЗУ у поступцима које су самостално спроводиле, постизале за исти реагенс, од истог добављача, цене које су се од здравствене установе до здравствене установе веома разликовале (у распону од 200,00 - 1.000,00 динара), што је био један од разлога због кога је измењена Уредба којом је предвиђено централизовано спровођење предметне јавне набавке од стране РФЗО-а.

Поред наведеног, предност централизованог поступка јавне набавке је то што се у истој набављају реагенси за све типове апарата који су расположиви у ЗУ у Републици Србији, за шта оквирне споразуме закључује РФЗО, док уговоре на основу оквирног споразума, закључују непосредно ЗУ за реагенсе који се користе на апаратима које поседују. У оваквом систему постоји могућност да уколико ЗУ, у току важења оквирног споразума добије апарат на којем може да врши исте или сличне анализе са реагенсима добављача чије су цене повољније, исте и уговори (будући да је наведена као корисник оквирног споразума) чиме остварају додатну уштеду. Дугорочно, овакав систем може да доведе до остваривања великих уштеда у здравственом систему, а не на уштрб квалитета здравствене заштите. Истичу да је успостављање оваквог система



јавне набавке омогућило уједначен ниво квалитета апарата, тј. услуге у свим здравственим установама истог нивоа здравствене заштите на територији целе Србије.

РФЗО наводи да се позитивни аспекти ЦЈН са финансијског аспекта морају посматрати узимајући у обзир цео систем здравственог осигурања, који у оквиру обезбеђених финансијских средстава обезбеђује здравствену заштиту у пуном обиму за сва осигурана лица. Наиме, пре централизације предметног поступка јавне набавке, када су ЗУ самостално набављале реагенсе, средства су трошена ненаменски, што је у поступцима контроле РФЗО и утврђено, а с тим у вези дуговања ЗУ према добављачима су постала велика. Закон о здравственом осигурању омогућио је не само централизовано спровођење јавних набавки, већ и директно плаћање добављачима, у име и за рачун ЗУ, за добра која се набављају централизовано, чиме су се стекли услови да се обавезе ЗУ измирују у складу са Законом о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама⁸⁷ односно да дуговања према добављачима за добра испоручена у циљу пружања неопходне здравствене заштите више не постоје (према њиховим речима, у јануару 2020. године сва стара дуговања су била измирена).

Од средине 2019. године РФЗО уводи додатне механизме контроле и систем директног плаћања који подразумева да Фонд за ЗУ врши плаћање добављачима у име и за рачун здравствене установе. За та плаћања ЗУ морају да доставе требовање и спецификацију рачуна, по валути, добављачу, износу итд. У претходном периоду, РФЗО је био суочен са ситуацијом да су одређене ЗУ плаћале фактуре неким добављачима пре датума валуте, а неким никада нису платили.

Према речима представника РФЗО, поступак ЦЈН реагенаса, као и додатни механизми контроле и систем директног плаћања довели су до тога да се остваре уштеде и повећа ниво одговорности. Према анализи коју је РФЗО израдио, поређењем података из 2019. и 2020. године о пренетим средствима за утрошене реагенсе, за исти обухват (ЗУ секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите), расходи плаћени за реагенсе у 2020. години су за 2,1 милијарду динара нижи од расхода за 2019. годину.

Међутим, треба напоменути да због пандемије COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 није упоредива структура потрошње реагенаса у 2020. у односу на 2019. годину. Наиме, у већем делу 2020. и првој половини 2021. године, капацитети ЗУ секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите су били уведени у COVID режим и пружали лабораторијске услуге везане за ту болест.

РФЗО је такође указао на бројне остварене предности ЦЈН реагенаса у условима глобалне пандемије. Наиме, у условима COVID-19 пандемије када је тржиште поремећено на глобалном нивоу и када долази до nestaшице нарочито у области здравствене заштите, ЦЈН реагенаса је омогућила да су за све ЗУ под једнаким условима обезбеђени сви неопходни реагенси, чиме се под једнаким условима обезбеђује остваривање права пацијената. Централизовано обезбеђивање добара уз контролу потрошње и евентуалну прераспodelу истих из једне здравствене установе у другу, у случају потребе, је од изузетног значаја како би се спречило евентуално стварање залиха у једној, а недостатак у другој здравственој установи. У вези са наведеним, постоје реагенси који су неопходни за вршење анализа које су услов за примену одређених лекова за лечење оболелих од заразне болести COVID-19 (нпр. tocilizumab која се даје пацијентима са средње тешком и тешком клиничком сликом), који се дају хитно, без одлагања, а што је могуће само у случају да је ЗУ, која у редовним условима те реагенсе не користи и не набавља, у могућности да исте обезбеди одмах, што је омогућено када су реагенси обезбеђени централизовано.

У поступку ЦЈН реагенаса остварене су предности у смислу мањих трошкова поступка, директним плаћањем смањен је ризик од ненаменског трошења средстава и

⁸⁷ „Службени гласник РС”, бр. 119/12, 68/15, 113/17, 91/19, 44/21 и 44/21 - др. закон).



ризик од фаворизовања појединих добављача од стране ЗУ приликом плаћања и обезбеђени су услови за брзо реаговање у ситуацији несташице одређених реагенаса у појединим ЗУ.

Налаз 2.2. Поступак ЦЈН реагенаса спроведен је уз недовољан степен конкуренције, што је узроковано стањем на тржишту реагенаса, затеченим стањем у погледу апарата који се користе у здравственим установама, али и величином појединих партија

Једно од основних начела поступка јавних набавки је начело обезбеђивања конкуренције. Конкуренција међу понуђачима омогућава наручиоцу (РФЗО):

- најбољи могући однос цене и квалитета понуђених добара, услуга и радова,
- најбоље могуће услове извршења конкретног уговора о јавној набавци.⁸⁸

Начело транспарентности поступка јавне набавке (поступци у којима се одлучује о јавним набавкама морају бити доступни учесницима и јавности) као и начело једнакости понуђача (без дискриминације) су у функцији обезбеђивања што веће конкуренције.

Наручилац је дужан да омогући што је могуће већу конкуренцију, не може да ограничи конкуренцију, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка, нити коришћењем дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума.⁸⁹

Објављивање тендерске документације на специјализованим порталима јавних набавки је једна од мера која може да спречи покушаје очигледне дискриминације и ограничења конкуренције кроз техничке спецификације.

Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке у Републичком фонду за здравствено осигурање предвиђено је да се сваки поступак јавне набавке спроводи на начин који обезбеђује ефективну конкуренцију у поступку јавне набавке.

Јачање конкуренције у поступцима јавних набавки је један од основних циљева унапређења система јавних набавки у Републици Србији.⁹⁰ Уобичајени показатељ перформанси јавних набавки и интензитета конкуренције је „Просечан број понуда по закљученом уговору”.⁹¹

Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки у Републици Србији у 2019. години износио је 2,5 понуде по закљученом уговору.⁹²

Акционим планом за 2019-2020. годину за реализацију Програма развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. године предвиђено је да у 2020. години циљна вредност буде 3 понуде.

⁸⁸ Закон о јавним набавкама (одредбе члана 10).

⁸⁹ Новим Законом о јавним набавкама на скоро исти начин је дефинисано начело конкуренције, с тим да је додат став да наручилац не може да одређује услове који би директно или индиректно значили националну, територијалну или личну дискриминацију међу привредним субјектима (члан 11 став 3 новог Закона о јавним набавкама).

⁹⁰ „Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019 - 2023. године” („Службени гласник РС”, број 82/19), тачка 3. Циљеви унапређења система јавних набавки, стр. 9.

⁹¹ „Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019 - 2023. године” („Службени гласник РС”, број 82/19).

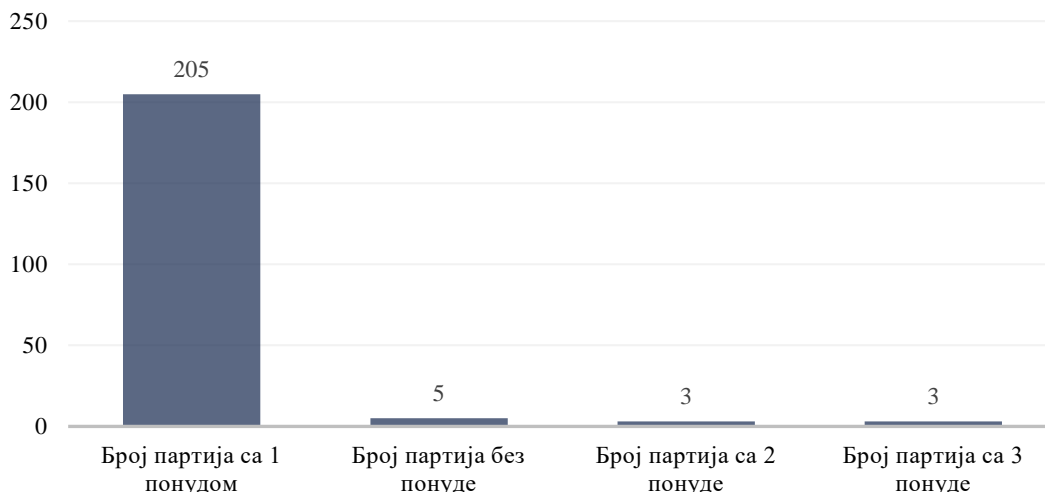
⁹² Податак је из Извештаја о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2019 – 31.12.2019. године (стр. 8 Извештаја) <http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>. У Акционом плану за 2019-2020. годину за реализацију Програма развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019-2023. године, наведено је да је вредност овог индикатора 2,2 понуде по партији.



У периоду 2016-2018. године просечан број понуда по партији у спроведеним поступцима ЦЈН од стране РФЗО је био од 2,22 понуде (у 2017. години) до 1,63 понуде (у 2016. и 2018. години).⁹³

Анализом броја понуђача који су послали своје понуде у ЦЈН реагенаса из 2020. године утврдили смо да је пристигло у просеку 1,04 понуде по партији. За 205 партија (95% укупног броја партија) пристигла је једна понуда, за три партије две понуде, за три партије три понуде и за пет партија није пристигла ниједна понуда.

Број понуда по партији у ЦЈН реагенаса



Графикон број 5. Конкурентност у процесу ЦЈН реагенаса

Податак да је за 95% партија пристигла у просеку једна понуда може се сматрати недовољним степеном конкуренције.

РФЗО је предметну јавну набавку обликовао у 216 партија, са око 6.500 ставки.⁹⁴ Партије су обликоване на основу података о апаратима, односно анализаторима којима ЗУ располажу и података о анализима које се на тим апаратима врше, а које је РФЗО прикупио од здравствених установа, имајући у виду да се на највећем броју апарата, односно анализатора којима располажу ЗУ могу користити искључиво реагенси произвођача апарата. То су тзв. „затворени системи“, који по природи ограничавају конкуренцију.

Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у Републичком фонду за здравствено осигурање прописује да је у поступку јавне набавке неопходно одредити услове за учешће у поступку, техничке спецификације и критеријуме за доделу уговора на начин који обезбеђује учешће што већег броја понуђача и подносиоца пријава, који не ствара дискриминацију међу понуђачима.⁹⁵

Тело за ЦЈН је дужно да поступак ЈН обликује по партијама, увек када је то могуће, тако да обезбеди приступ тржишту малим и средњим предузећима.⁹⁶

РФЗО је наслеђено стање са апаратима, односно анализаторима и негативне последице на конкуренцију које оно има покушао да ублажи, односно да повећа конкуренцију кроз услове дате у КД. У складу са чланом 71 Закона о јавним набавкама, у КД је наведено да за све ставке може бити понуђено тражено добро или одговарајуће.

⁹³ Извор: Извештај о ревизији сврсисходности пословања „Обезбеђивање конкуренције у поступку централизованих јавних набавки“, стр. 67.

⁹⁴ Тачан број ставки је 6.467, укључујући реагенсе из 5 партија за које је објављен позив али је поступак обустављен, јер нико није доставио понуду.

⁹⁵ Члан 44.

⁹⁶ Члан 48. став 2. Закона о јавним набавкама.



Услови за учешће и доказивање испуњености услова су били исти/слични са условима које РФЗО тражи у другим поступцима централизованих јавних набавки.

Техничком спецификацијом је, између осталог, тражено:

1) Понуђено медицинско средство мора бити уписано у регистар медицинских средстава Агенције за лекове и медицинске средства Србије (АЛИМС);

2) Понуђач мора у понуди да достави Решење АЛИМС-а о упису медицинског средства у регистар медицинских средстава или Изјаву, дату на сопственом обрасцу, у којој ће бити наведени број и датум Решења о упису понуђеног медицинског средства у регистар медицинских средстава, као и интернет адреса на којој се може наћи Решење АЛИМС-а о упису медицинског средства у регистар медицинских средстава. Решење о упису медицинског средства у Регистар медицинских средстава, или Изјава, доставља се за свако појединачно медицинско средство које понуђач нуди. Решење АЛИМС-а о упису понуђеног медицинског средства у регистар медицинских средстава мора бити важеће на дан отварања понуда.

3) За добра која не подлежу регистрацији у складу са Законом о медицинским средствима („Службени гласник РС“, број 105/17) понуђач доставља изјаву дату на сопственом обрасцу да понуђено добро није медицинско средство.

4) Сва добра која се нуде морају бити компатибилна моделу апарата из спецификације за који се иста набављају, за шта као доказ понуђач доставља изјаву произвођача апарата или овлашћеног представника произвођача апарата да је понуђено добро у потпуности компатибилно са моделом апарата на коме се користи.

5) Понуђено медицинско средство мора бити са роком трајања не краћим од 12 месеци од дана испоруке, односно, за медицинска средства чији је произвођачки рок 12 месеца или краће, рок трајања не може бити краћи од 2/3 произвођачког рока, за шта као доказ понуђач доставља изјаву на сопственом обрасцу, потписану од стране овлашћеног лица.

И поред тога што је ЦЈН реагенаса обликована кроз велики број партија, број ставки (реагенаса) по појединим партијама је релативно велики. У наставку дајемо илустративни пример за неколико партија.

Табела број 2. Број реагенаса за неке од највећих партија

Број партије	Назив партије	Број ставки (реагенаса)
Партија 207	Реагенси за апарате ARCHITECT (с 8000, с4000, ci 16200, ci8200, ci4100, i1000, i2000) (ABBOTT)	279
Партија 213	Лабораторијски реагенси за апарат DAKO Autostainer Link 48	242
Партија 66	Реагенси и потрошни материјал за апарат Immulite 2000 XPI, Immulite 2000, Immulite 1000, Immulite	231
Партија 67	Реагенси и потрошни материјал за имунохемијске анализаторе cobas (cobas e411, cobas 6000 e, cobas 6000 се, cobas p612, cobas 8000 e801)	196
Партија 33	Реагенси и потрошни материјал за апарате: BCS XP, CA 620, CA 660, CA 1500, CS 2100i, CS 2000i, CS 2500, CS 5100, BFTII, PFA 100, Innovance PFA-200, Xprecia Stride	121
Партија 212	Лабораторијски тестови и реагенси за апарат Bench Mark GX	120
Партија 68	Реагенси и потрошни материјал за имунохемијске анализаторе модел SIEMENS (Advia Centaur CP, Advia Centaur XP, Advia Centaur XPT)	118
Партија 65	Реагенси и потрошни материјал за имунохемијске анализаторе модел ACCESS; DxI600 и DxI800, произвођач Beckman Coulter	118

Потенцијални ризик код обимних партија је, да уколико понуђач не може да обезбеди све потребне ставке, неће моћи да учествује у поступку ЦЈН реагенаса, чиме се смањује конкуренција.

У поступку ревизије утврдили смо да су одређени добављачи слали своје понуде и закључивали уговоре са ЗУ за испоруку реагенаса у току 2019. године, али за те исте



реагенсе нису послали своје понуде у поступку ЦЈН реагенаса у 2020. години. Одговор једног од добављача је да за две партије нису послали понуде, јер нису могли да обезбеде све реагенсе из тих партија.

Поред величине партије (броја реагенаса/ставки), потенцијални утицај на конкуренцију могао је да има и начин обликовања партија (структура партија), што илуструјемо следећим примером.

У остављеном року за подношење понуда, заинтересовано лице се обратило наручиоцу (РФЗО) са захтевом за додатним појашњењима у вези поступка ЦЈН реагенаса које се тичу партије 115 (Додатно појашњење бр. 2).⁹⁷ Заинтересовано лице је навело да су међу ставкама (реагенсима) за „FACSKALIBUR protočni citometar“ наведени клонови и антитета специфична за произвођача „Beckman Coulter“. Даље се наводи да су то антитета конкурентских компанија и да због уговора о дистрибутерству један дистрибутер неће имати могућност да их све испоручи, те да се ова антитета издвоје у посебну партију или пребаце у партију где су већ наведена антитета произвођача „Beckman Coulter“.

Остали разлози због којих добављачи нису слали своје понуде за неке партије, а на које РФЗО као наручилац није могао да утиче кроз КД:

- нису добили ауторизацију произвођача за учешће на тржишту;
- више немају у својој понуди реагенсе за апарате из конкретне партије;
- нису послали понуду за партију, јер нису могли да обезбеде потребне количине реагенаса за територију Републике Србије.

Количине реагенаса које су биле предвиђене техничком спецификацијом су биле минималне, јер су за њих понуђачи гарантовали да могу испоручити ЗУ у складу са њиховим потребама. Укупна уговорена количина реагенаса, зависила је од потреба здравствених установа и могла је да се разликује од количина наведених у Прилогу Б - Техничка спецификација/Списак партија/ставки. Ограничење је да се поступак ЦЈН реагенаса спроводио у условима пандемије COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, односно у условима у којима се није знало на који начин ће нова болест утицати на потребе за анализама ЗУ.

Иако су потенцијални понуђачи проблеме са недовољном количином реагенаса и великим бројем ставки по партији могли да превазиђу достављањем заједничких понуда,⁹⁸ свакако су обим и структура партија имали утицај на број пристиглих понуда.

РФЗО није разматрао објављивање документације на специјализованим порталима јавних набавки, уз образложење да таква обавеза није прописана Законом о јавним набавкама. Сматрају да није постојао ризик да предмет набавке неће бити обезбеђен, имајући у виду развијеност домаћег тржишта и број домаћих понуђача који су способни да изврше набавку. Такође, напомињу да су у ЦЈН реагенаса, која је први пут и спроведена на такав начин „наслеђено“ постојеће стање апарата, односно анализатора у ЗУ, који су највећим делом тзв. „затворени системи“ (на којима је једино могуће користити реагенсе произвођача апарата), који су регистровани у АЛИМС и чији су дистрибутери домаћи понуђачи.

⁹⁷ 08/2 број: 404-1-4/20-12 од 19. марта 2020. године.

⁹⁸ У складу са одредбама члана 81 Закона о јавним набавкама.



ЗАКЉУЧАК 3: РФЗО је обезбедио праћење извршења уговора путем месечних извештаја ЗУ (Ексел табеле), али би аутоматизација унапредила процес праћења извршења уговора

Наш циљ је био да утврдимо да ли је РФЗО пратио извршење уговора о јавној набавци, да ли су здравствене установе добиле потребне количине реагенаса у право време и да ли се врши анализа и евалуација спроведене јавне набавке како би се унапредили ефекти у будућности.

На основу анализе законских и подзаконских аката, документације субјекта ревизије, достављених одговора здравствених установа, одржаних интервјуа и аналитичких доказа, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима.

Налаз 3.1. РФЗО прати извршење уговора кроз месечне извештаје здравствених установа, али је процес давања сагласности здравственим установама за уговарање додатних количина био успорен због изостанка аутоматизације и великог броја захтева

У циљу поштовања начела ефикасности и економичности у фази извршења уговара о јавној набавци, веома је важно да наручилац систематски и организовано прати реализацију, те да предузима мере како би се обезбедила реализација уговора на начин и под условима који су понуђени у понуди која је изабрана као најповољнија.⁹⁹

Ефикасност представља правовремену и квалитетну реализацију конкретног уговора о јавној набавци и од великог је јавног значаја јер од ње зависи како ће своје делатности обављати наручиоци и како ће, и у којој мери, бити задовољене потребе грађана.¹⁰⁰

РФЗО има законом прописану обавезу да прати извршење закључених оквирних споразума, односно уговора¹⁰¹ након доношења одлуке о закључењу оквирних споразума и закључења појединачних уговора здравствених установа са добављачима. Послови праћења извршења уговора се обављају у оквиру Сектора за јавне набавке РФЗО.¹⁰²

Приликом праћења реализације уговора наручилац (РФЗО) је дужан да поступа са тзв. „пажњом доброг привредника или домаћина“, што значи да би требало да предузима све мере које су му на располагању како би обезбедио правовремену и адекватну реализацију уговора. Од мера које су наручиоцу на располагању свакако се издвајају уговорне казне које су предвиђене самим уговором, средства финансијског обезбеђења уговорних обавеза (банкарске гаранције, полисе осигурања и сл.), као и могућност раскида уговора уколико је очигледно да изабрани понуђач неће или не може да испуни своје уговорне обавезе.¹⁰³

⁹⁹ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.

¹⁰⁰ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.

¹⁰¹ Одредба члана 233 Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС”, број 25/19).

¹⁰² У упоредном праву постоје решења на основу којих су спровођење поступака набавки и праћење извршења уговора две одвојене функције, које спроводе различите службе, односно различита лица у оквиру истог наручиоца. На тај начин се омогућава постизање веће објективности у том праћењу (Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016).

¹⁰³ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.



У погледу сврсисходности јавне набавке, систематично и редовно праћење извршења уговора може да укаже на одређене појаве које могу да умање сврсисходност набавке.¹⁰⁴

Процес поступка јавних набавки започињу планом, у овом случају Плана централизованих јавних набавки.

План централизованих јавних набавки доноси се на годишњем нивоу, његови елементи прописани су Законом о јавним набавкама¹⁰⁵ и подзаконским актима¹⁰⁶, и морају бити усаглашени са финансијским планом РФЗО-а. Доноси га Управни одбор РФЗО на предлог организационе јединице која обавља послове јавних набавки. Критеријуми за планирање централизованих јавних набавки¹⁰⁷ – за потребе ЗУ из Плана мреже морају бити у складу са уредбама Владе РС¹⁰⁸ и заснивају се на следећим подацима:

- а) Плану потреба Института за јавно здравље Србије „др Милан Јовановић Батут“;
- б) Финансијском плану РФЗО за ту годину;
- в) Предрачуну средстава здравствених установа за ту годину;
- г) Историјским подацима о потрошњи.

РФЗО је потребне количине реагенаса за ЦЈН реагенаса утврдио на бази података о количинама утрошених реагенаса из претходне године које је добио од ЗУ, односно на бази потреба ЗУ које су оне биле дужне да доставе РФЗО ради планирања ЦЈН реагенаса.

РФЗО је донео Процедуру за праћење реализације уговора и оквирних споразума¹⁰⁹ чији је циљ дефинисање праћења реализације оквирних споразума и уговора, а примењује се на све набавке које спроводи РФЗО. Праћење реализације уговора подразумева прикупљање ажурних и тачних података, квалитативне и квантитативне природе, о извршењу уговорених обавеза свих уговорних страна да би се могла вршити оцена добављача.

РФЗО не примењује у потпуности наведену процедуру. Наиме, према Процедури за праћење реализације уговора и оквирних споразума, извршење оквирних споразума/уговора за потребе здравствених установа прати Сектор за јавне набавке, односно Сарадник за праћење путем софтверске апликације ЦЈН. Међутим, апликација у току 2020. године није била у функцији, па су ЗУ податке о уговореним, испорученим и утрошеним количинама добара достављале у форми ексел табеле путем мејла на адресу cjn.isporuka@rfzo.rs, до 10-ог у месецу за претходни месец. У току спровођења ревизије РФЗО је започео активности на аутоматизацији обраде података путем одговарајућег софтвера.

Процедуром за праћење реализације и управљање уговором је даље предвиђено да сарадник који је задужен за конкретну набавку све податке након спроведеног поступка доставља Одељењу за праћење реализације јавних набавки, а сарадник за

¹⁰⁴ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.

¹⁰⁵ Члан 51.

¹⁰⁶ Правилник о форми плана јавних набавки и начину објављивања плана јавних набавки на Порталу јавних набавки („Службени гласник РС“, бр. 83/15).

¹⁰⁷ Члан 30 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке у Републичком фонду за здравствено осигурање, 08/1 број 110-31/16.

¹⁰⁸ Уредба о Плану мреже здравствених установа („Службени гласник РС“, бр. 5/20, 11/20 и 52/20); Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спровode централизоване јавне набавке („Службени гласник РС“, бр. 34/19, 64/19, 17/20 и 21/20).

¹⁰⁹ 07/3 број: 450-7470/17-3 од 08.11.2017. године, верзија 2.



праћење објављује на сајту РФЗО и израђује шифарнике и дистрибутивне листе (на основу којих добављачи достављају податке о испорученим количинама).¹¹⁰

У поступку ЦЈН реагенаса требало је да ЗУ затраже сагласност од РФЗО за закључење уговора са добављачима, у количинама које су биле потребне за први квартал (од 5.5. до 1.8.), а водећи рачуна о финансијским средствима.¹¹¹ Уговорене количине за други и трећи квартал су унапред опредељене по здравственим установама. Додатне количине ЗУ могу да уговарају само уз сагласност РФЗО.¹¹²

РФЗО је доставио преглед захтева ЗУ за добијање сагласности за поручивање додатних количина реагенаса за други и трећи квартал. Уз достављене одговоре напоменуо је да постоје разлике у погледу броју захтева између базе Захтева и базе Одговора, јер се у бази Захтева евидентирају сви стварно пристигли захтеви ЗУ (поновљени захтеви, дупли захтеви, погрешни захтеви).¹¹³ У бази Одговора су евидентирани дате сагласности, које су се односиле на захтеве за уговарање додатних количина, преко количина опредељених расподелом.

У току трајања уговора о ЦЈН реагенаса, односно од августа 2020. године до фебруара 2021. године РФЗО је примио преко 25.000 захтева за добијање сагласности за поручивање додатних количина реагенаса за други и трећи квартал.

У истом периоду РФЗО је одговорио на преко 23.000 захтева за добијање сагласности за поручивање додатних количина реагенаса. РФЗО је навео да су евидентирали дате сагласности које су се односиле на захтеве за уговарање додатних количина, преко количина опредељених расподелом.

Највећи изазови са којима се РФЗО суочавао у току извршења уговора о јавној набавци (у току 2020. и првој половини 2021. године) је обрада и систематизација великог броја података у ексел табелама, што је успорило рад.

Други проблем је ситуација изазвана пандемијом COVID-19. Пандемија COVID-19 изазвала је повећану потрошњу одређених реагенаса и потребе за уговарањем додатних количина реагенаса у односу на опредељене здравственим установама по кварталима.

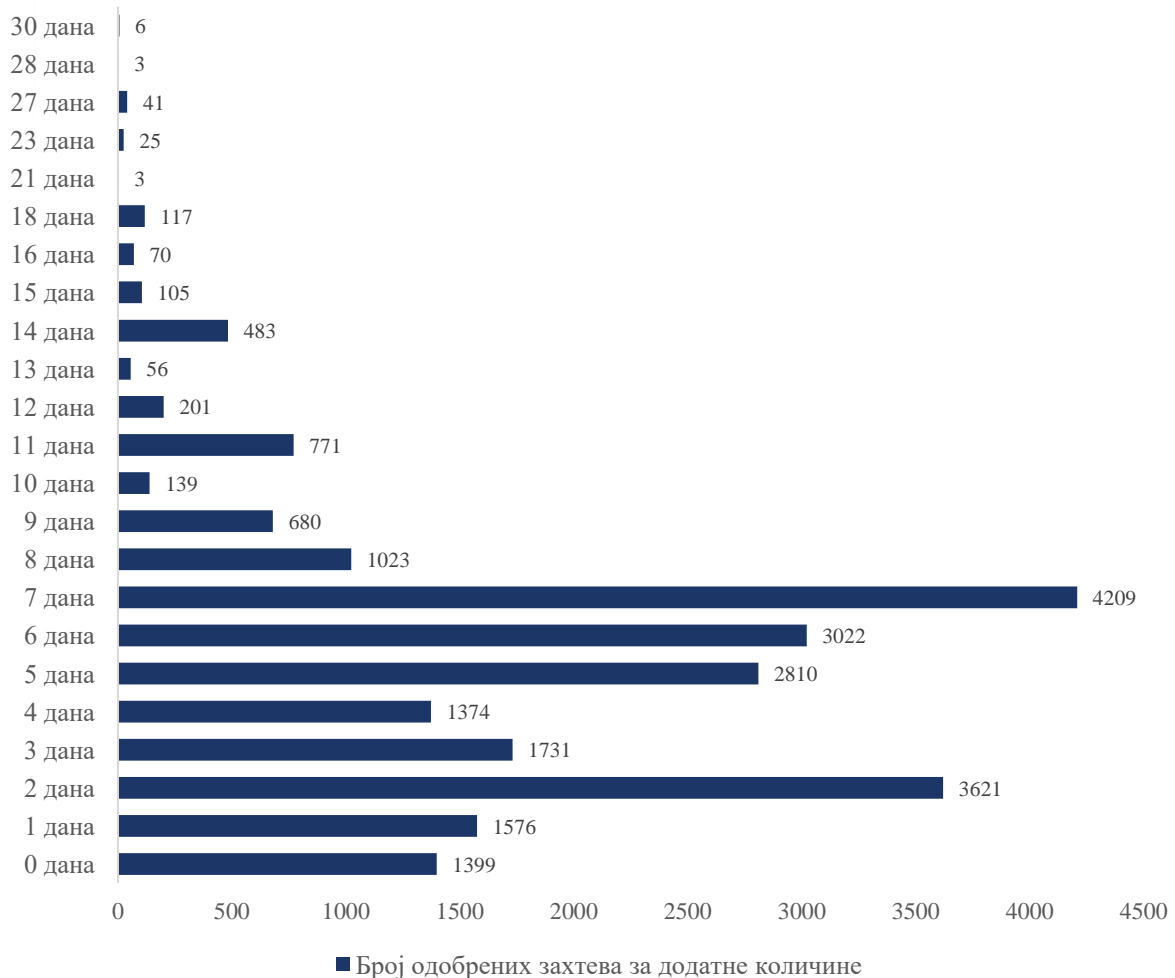
Анализом базе захтева за уговарање додатних количина реагенаса, односно дана примања захтева за додатне количине и дана слања одговора на захтеве утврдили смо да је РФЗО у просеку давао сагласност у року од 5 дана од дана пријема захтева за уговарање додатних количина реагенаса. Одређене ЗУ су добијале сагласност за уговарање додатних количина реагенаса истог дана, односно најдуже 30 дана од дана слања захтева за добијање сагласности. Ограничење за утврђивање просечног броја дана за добијање сагласности за додатне количине је да је у великом броју случајева погрешно унета година када је захтев примљен (2020. уместо 2021. године). За потребе анализе у овим случајевима коришћена је 2021. година уместо 2020. година.

¹¹⁰ Тачка 7.2 Процедуре за праћење реализације уговора и оквирних споразума.

¹¹¹ У складу са Инструкцијом у вези закључивања уговора у поступку ЈН Реагенси, изузев за трансфузију, бр. ЈН 404-1-110/20-4.

¹¹² <https://www.javnenabavke.rfzo.rs/index.php/n2020/okvirnisp2020>

¹¹³ У којима ЗУ обавештавају да се занемари претходни захтев, или поновљени захтеви у којима се врши корекција претходно послатог захтева, захтеви који се односе на ставке и партије које нису предмет ЦЈН коју је спровео РФЗО, као и захтеви у којима су ЗУ, пре објављивања расподеле за наредни квартал, обавештавале РФЗО о својим потребама за наредни квартал.

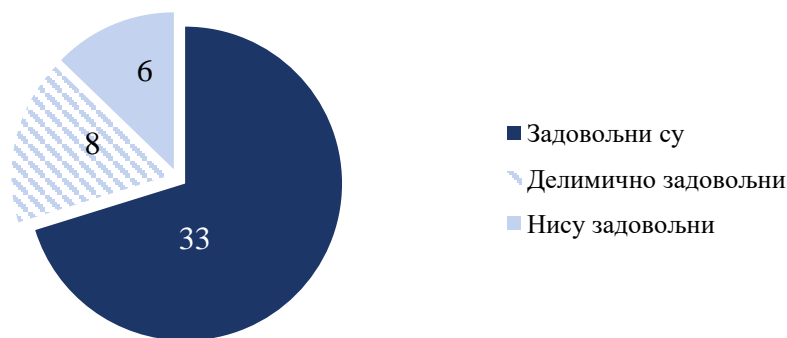


Графикон број 6. Број одобрених захтева према броју дана за добијање сагласности за додатне количине реагенаса

У вези са извршењем уговора о јавној набавци закључених на основу оквирног споразума, поставили смо питање здравственим установама и тражили информације од 60 ЗУ које су закључивале уговоре за 26 партија из узорка:

- у којој мери су задовољне са извршењем уговора о јавној набавци из 2020. године, односно да ли су добављачи поштовали одредбе уговора у делу који се односи на рокове испоруке, количине, квалитет реагенаса;
- да ли су задовољне сарадњом са РФЗО-ом и добављачима у случајевима набавке додатних количина реагенаса (брзина давања сагласности РФЗО за уговарање додатних количина);
- који је просечан број дана потребан за добијање сагласности РФЗО.

На основу одговора 47 ЗУ утврдили смо да су задовољне сарадњом са изабраним добављачима у делу који се односи на рокове испоруке, количине и квалитет реагенаса. Када је у питању њихово мишљење о брзини добијања сагласности РФЗО на уговарање додатних количина, одговори су следећи.



Графикон број 7. Резултат анкете ЗУ на питање о брзини добијања сагласности РФЗО на уговарање додатних количина

Брзином добијања сагласности задовољно је 33 од 47 ЗУ (70%), док је око 14 ЗУ (30%) навело да су делимично задовољни, односно да нису задовољни. Образложења ЗУ су да су чекали 7 и дуже дана на добијање сагласности,¹¹⁴ да су морали да ургирају за добијање сагласности и да је долазило до проблема због количина које су расподељене по кварталима. РФЗО у вези са тим наводи да су расподељене количине по кварталима утврђене на основу месечних извештаја које достављају ЗУ. Такође, чекање на добијање сагласности појединих ЗУ је последица недостављања, односно достављања непотпуних извештаја од ЗУ.

Највећи број ЗУ није имао проблеме у пружању здравствених услуга због евентуалних проблема у набавци (37 од 47 ЗУ или 79%). Мањи број ЗУ (10 од 47 ЗУ или 21%) навео је да је због проблема у снабдевању реагенсима имао проблеме у функционисању и ефикасности пружања услуга здравствене заштите. РФЗО наводи да евентуални проблеми у снабдевању могу бити последица неблаговременог или неоправданог захтева, као и нетачног исказивања података о потрошњи реагенаса од стране ЗУ.

Поједине ЗУ су у достављеним коментарима указивале да би било ефикасније да им РФЗО количине реагенаса додељује на 6 месеци. Међутим, представници РФЗО су навели да им постојеће решење омогућава боље управљање залихама и равномерну расподелу реагенаса по здравственим установама.

Налаз 3.2. Интерним актима и процедурама РФЗО није прописао обавезу евалуације спроведеног поступка ЦЈН, што може утицати на остварење циљева поступка ЦЈН

Сви корисници јавних средстава у Републици Србији, укључујући и РФЗО, имају обавезу успостављања, одржавања и редовног ажурирања система финансијског управљања и контроле. Финансијско управљање и контрола организује се као систем процедура и одговорности свих лица у организацији. Праћење и процена система представља једну од пет компоненти финансијског управљања и контроле.¹¹⁵

Уколико се редовно не врши евалуација спроведеног поступка и не предузимају мере за унапређење, повећава се ризик да се неће остварити циљеви поступка јавних набавки.

¹¹⁴ На овај број дана треба додати 5 дана колико је рок за испоруку реагенаса по оквирном споразуму.

¹¹⁵ Члан 81 Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09...и 149/20).



Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке у Републичком фонду за здравствено осигурање¹¹⁶, који је био на снази у већем делу посматраног периода извршења уговора о јавној набавци, прописани су циљеви поступка јавне набавке:

- 1) целисходност и оправданост јавне набавке – прибављање добара, услуга или радова одговарајућег квалитета и потребних количина, за задовољавање стварних потреба наручиоца на ефикасан, економичан и ефективан начин;
- 2) економично и ефикасно трошење јавних средстава – принцип „вредност за новац“, односно прибављање добара, услуга или радова одговарајућег квалитета по најповољнијој цени;
- 3) ефективност (успешност) – степен до кога су постигнути постављени циљеви, као и однос између планираних и остварених ефеката одређене набавке;
- 4) транспарентно трошење јавних средстава;
- 5) обезбеђивање конкуренције и једнак положај свих понуђача у поступку јавне набавке;
- 6) заштита животне средине и обезбеђивање енергетске ефикасности;
- 7) благовремено и ефикасно спровођење поступка јавне набавке за потребе несметаног одвијања процеса рада наручиоца и благовременог задовољења потреба осталих корисника;
- 8) континуитет у снабдевању здравствених установа добрима која су дефинисана Уредбом, у циљу ефикасног спровођења здравствене заштите.¹¹⁷

Овим Правилником је ближе уређена контрола јавних набавки, али не и евалуација спроведеног поступка са становишта остваривања постављених циљева поступка јавних набавки. Такође, Процедуром за праћење реализације и управљање уговором није предвиђено да се ова анализа спроведе.

Једини акт РФЗО у коме се наводи да се ови послови врше је Информатор о раду РФЗО у коме је наведено да се у Сектору за ЈН, између осталог, обављају послови израде анализа и извештаја у вези са спроведеним поступцима јавних набавки.¹¹⁸

Иако није прописано Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке у Републичком фонду за здравствено осигурање, Сектор за ЈН у циљу израде годишњег извештаја о раду за Управни одбор РФЗО, спроводи анализе у којима су приказане између осталог и уштеде, које се приказују кроз остварену разлику у цени, која представља разлику између процењене и уговорене вредности за конкретно добро.

Међутим, РФЗО није урадио евалуацију поступка у смислу анализе уочених недостатака у планирању и спровођењу поступка ЦЈН реагенаса, као и анализу праћења реализације уговора. Из овог разлога, постоји ризик да се неће остварити циљеви поступка централизованих јавних набавки.

¹¹⁶ 08/1 број 110-31/16 од 12. фебруара 2016. године.

¹¹⁷ Члан 36 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке у Републичком фонду за здравствено осигурање.

¹¹⁸ https://www.rfzo.rs/download/informator/Informator_o_radu%2018.02.2021.%20godine1.pdf



V Мере предузете у току ревизије

РФЗО је у току спровођења ревизије усвојио нови Правилник Републичког фонда о ближем уређивању начина и процедуре планирања, спровођења поступка јавне набавке, праћења извршења уговора о јавној набавци и начина планирања и спровођења набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга, 08 Број: 110-41/21 од 12. априла 2021. године, који у члану 17 регулише начин спровођења и документовања истраживања тржишта предмета јавне набавке.



VI Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањења ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су у обавези да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступе по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања су дужни да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;
3. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању, као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40 став 2 Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57 став 1 тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.



Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ставови 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.



Прилог 1 – Методологија у поступку рада

У ревизији је обухваћен период од 1. јануара 2019. године до 5. маја 2021. године, с обзиром да су припремне радње за спровођење поступка почеле током 2019. године, оквирни споразуми су закључени у априлу и мају 2020. године, са периодом важења од годину дана.

Субјект ревизије је био РФЗО, а извори информација ЗУ које су у поступку ЦЈН реагенаса потписале уговоре са добављачима за изабране партије ЦЈН реагенаса.

Како бисмо одговорили на ревизорска питања, анализирали смо законску и подзаконску регулативу којом су уређене јавне набавке, као и интерна акта РФЗО којима се уређује планирање, спровођење и извршење поступка јавне набавке. Такође, анализирали смо документацију из поступка ЦЈН реагенаса (позив за подношење понуда, одлука о јавној набавци реагенаса, КД за јавну набавку реагенаса, обавештење о закљученом оквирном споразуму итд).

У поступку планирања ревизије, а у циљу упоредне анализе јединичних цена реагенаса, упутили смо Захтев за доставу података са табелом здравственим установама секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите.¹¹⁹ Упитник је послат на адресе 90 здравствених установа. Здравствене установе су требале да доставе податке о утрошеним количинама и јединичним ценама реагенаса набављених у поступцима које су самостално спроводиле у 2019. години, као и утрошеним количинама реагенаса у 2020. години.

Одговор на упитник смо добили од 80 здравствених установа, од којих смо за 70 здравствених установа могли да употребимо податке за упоредну анализу. Податке преосталих десет здравствених установа нисмо обухватили анализом из следећих разлога:

- због немогућности поређења цена реагенаса (разлика у величини паковања);
- ЗУ нису набављале реагенсе у 2019. години;
- ЗУ нису пружале лабораторијске услуге итд.

Анализом добијених података смо утврдили да:

- код 46 ЗУ је дошло до повећања цена за преко 50% набављених реагенаса централизованом јавном набавком;
- код 1 ЗУ је дошло до повећања цена истог броја реагенаса, као и до смањења;
- код 23 ЗУ је дошло до смањења цене реагенаса за преко 50% укупно набављених реагенаса.

Узорак од 26 партија

У циљу прикупљања доказа и података о томе да ли су и у којој мери остварене уштеде у поступку централизоване јавне набавке реагенаса, изабран је узорак од 26 партија од укупно 211. Извршили смо поређење реагенаса набављених у ЦЈН и реагенаса које су ЗУ набављање кроз јавне набавке у 2019. и 2020. години. Анализа је вршена поређењем цена, количина и осталих услова из оквирног споразума.

Избор узорка (26 партија) је спровео Сектор за методологију ревизије и развој, путем узорковања, с обзиром да скуп чини 211 партија, чије су вредности познате, поуздане и коначне. У ту сврху коришћен је програм IDEA - MUS (Monetary Unit Sampling Method).

¹¹⁹ Број: 400-434/2021-05/2, 12. фебруара 2021. године.



На основу података о укупној финансијској вредности популације која износи 6.008.151.452,64 динара, уз степен уверавања од 95%, изабрано је 26 партија тако што је 6 највећих партија по вредности одабрано за узорак и искључено из скупа, добијена је популација од 205 партија, од којих смо изабрали 20 партија, применом класичног случајног узорка. Укупна вредност 26 партија износи 3,06 милијарди динара. Важно је истаћи да су у узорку и партије за које су понуде послали појединачни добављачи, али и заједничке понуде два добављача.

Табела број 3. Изабрани узорак од 26 партија

Бр партије	Назив партије	Назив понуђача	Укупна понуђена цена по партији без ПДВ-а
14	Reagensi i potrošni materijal za aparat Hematološki brojač Mindray BC 5800, BC 5000, BC 5390	Promedia d.o.o.	10.579.420,00
33	Reagensi i potrošni materijal za aparate: BCS XP, CA 620, CA 660, CA 1500, CS 2100i, CS 2000i, CS 2500, CS 5100, BFTII, PFA 100, Innovance PFA-200, Xprecia Stride	Заједничка понуда Interlab Exim d.o.o. I Eurodijagnostika d.o.o.	341.848.475,92
41	Reagensi i potrošni materijal za aparat automatski koagulometar model ACL ELITE Pro, proizvođač Instrumentation Laboratory	Makler d.o.o.	37.169.326,32
46	Reagensi i potrošni materijal za aparat TROMBOTRACK SOLO	Yunicom d.o.o.	27.296.360,00
57	Reagensi i potrošni materijal za imunohemijske analizatore model Tosoh, tip AIA 360	Euromedicina d.o.o.	11.434.252,00
61	Reagensi i potrošni materijal za analizator Alinity i	Magna Pharmacia d.o.o.	483.662.246,20
62	Reagensi i potrošni materijal za imunohemijske analizatore model Chorus Trio	Yunicom d.o.o.	19.435.558,00
64	Reagensi i potrošni materijal za aparat BNII, BN ProSpec	Заједничка понуда понуђача Interlab Exim d.o.o. и Eurodijagnostika d.o.o.	50.238.484,26
65	Reagensi i potrošni materijal za imunohemijske analizatore model ACCESS; DxI600 i DxI800, proizvođač Beckman Coulte	Makler d.o.o.	274.882.616,00
66	Reagensi i potrošni materijal za aparat Immulite 2000 XPI, Immulite 2000, Immulite 1000, Immulite	Interlab Exim d.o.o.	229.815.015,00
67	Reagensi i potrošni materijal za imunohemijske analizatore cobas (cobas e411, cobas 6000 e, cobas 6000 ce, cobas p612, cobas 8000 e801)	Adoc d.o.o.	307.582.100,32
90	Reagensi i potrošni materijal za aparat SIMENS RAPID POINT 500	Заједничка понуда Interlab Exim d.o.o. I Eurodijagnostika d.o.o.	74.196.768,00
95	Reagensi i potrošni materijal za gasni analizator model GEM Premier 3000, proizvođač Instrumentation Laboratory	Makler d.o.o.	51.111.080,00
99	Reagensi i potrošni materijal za aparat STAGO STA Compact	Remed d.o.o.	41.239.654,00
107	Potrošni materijal za aparat Bactec 9050/9120/9240/FX40/MGIT960	Vicor d.o.o.	44.617.500,00
111	Laboratorijski testovi i reagensi za aparat COBAS c4800 / RT PCR	Adoc d.o.o.	94.387.253,08
115	Laboratorijski testovi i reagensi za aparat FACSCALIBUR FLOUCITOMETAR, BECTON DICKINSON	Uni-chem d.o.o.	29.651.994,00
116	Laboratorijski testovi i reagensi za aparat BD FACSCount	Uni-chem d.o.o.	12.041.600,00
124	Laboratorijski testovi i reagensi za PCR GENEXPERT CEPHEID	Biomedica MP d.o.o.	16.073.400,00
151	Regensi za biohemijski analizator ADVIA 1800 (SIMENS)	Заједничка понуда Interlab Exim d.o.o. I Eurodijagnostika d.o.o.	133.239.979,00
170	Reagensi za biohemijski analizator MINDRAY BS 800 (MINDRAY)	Labteh d.o.o.	38.921.542,00
187	Reagensi za biohemijski anlizator AU 680 (Beckman Coulter)	makler d.o.o.	126.371.532,60
199	Reagensi za POCT analizator PATHFAST (Mitsubishi Chemical)	Alura Med d.o.o.	31.598.400,00
207	Reagensi za aparate ARCHITECT (c 8000, c4000, ci 16200, ci8200, ci4100, i1000, i2000) (ABBOTT)	Magna Pharmacia d.o.o.	435.707.120,34
208	Reagensi za sisteme za elektroforezu Capillarys 2 Flex Piercing, Capillarys 3 Terra, Capillarys, Hydrasys 2, Hydrasys 2 scan (SEBIA)	Заједничка понуда Interlab Exim d.o.o. I Eurodijagnostika d.o.o.	58.247.631,80
213	Laboratorijski reagensi za aparat DAKO Autostainer Link 48	Galen fokus d.o.o.	76.616.000,00
	УКУПНО		3.057.965.308,84



Након избора узорка од 26 партија, од здравствених установа које су закључиле уговоре са понуђачима за реагенсе (из 2019. године и првог квартала 2020. године) тражили смо да доставе:

- уговоре о ЈН реагенаса за поступке које су ЗУ самостално спроводиле;
- извештаје о стручној оцени понуда;
- одлуке о покретању поступака јавних набавки;
- мишљења Управе за јавне набавке о основаности примене преговарачког поступка уколико су реагенси набављени путем преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда.

Израчунали смо ефекте потенцијалних уштеда у централизованој јавној набавци реагенаса, тако што смо за изабране партије и реагенсе помножили испоручене количине у поступку централизоване јавне набавке (из 2020. и 2021. године) са разликом у цени између јединичне цене из оквирног споразума и јединичне цене по којима су ЗУ набављале реагенсе. На тај начин смо за 26 ЗУ, на изабраном узорку од 26 партија, израчунали потенцијалне уштеде у поступку ЦЈН реагенаса.

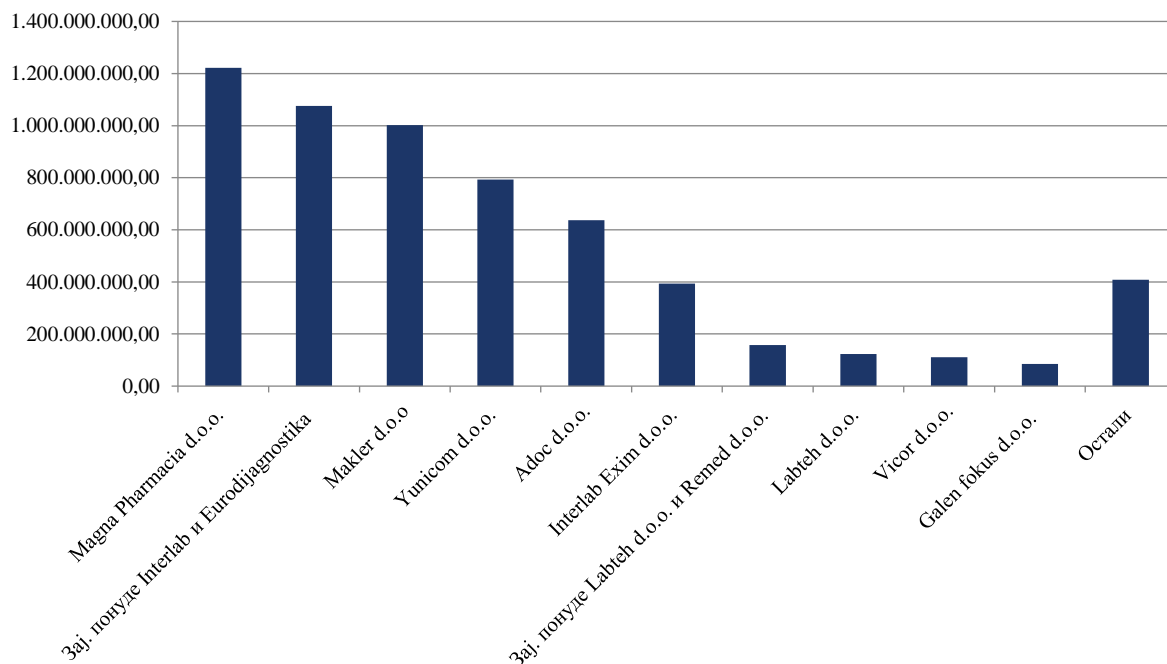
У циљу одговора на треће ревизорско питање, анализирали смо извештаје о уговореним, испорученим и утрошеним количинама реагенаса, захтеве ЗУ за додатним количинама реагенаса и одговоре ЗУ о томе на који начин добављачи поштују одредбе уговора о јавној набавци и на који начин је то утицало на ефикасност пружања услуга здравствених установа.

Обављени су интервјуи са представницима субјекта ревизије, Канцеларије за јавне набавке, Комисије за заштиту конкуренције и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки. Осим тога, од одређеног броја потенцијалних понуђача добили смо информације о разлозима због којих нису доставили своје понуде за поједине партије.



Прилог 2 – Понуђачи којима је додељен оквирни споразум

Укупна вредност добијених уговора по добављачу



Број партија по добављачу

