Анализа централизованих јавних набавки услуга у здравству у Републици Србији

Аутор: Милош Ђорђевић

Новембар 2026. Београд

Овај документ је настао уз подршку организације „International Budget Partnership” и финансијску помоћ Европске уније. Садржај овог документа искључива је одговорност организације Транспарентност Србија и ни у ком случају се не може сматрати одразом става Европске уније.

Садржај

Увод 3
О систему јавних набавки у Републици Србији 4
Статистички подаци о централизованим јавним набавкама у Републици Србији 6
Анализа централизованих јавних набавки услуга у здравству.....8
Закључак.....17

Увод

Систем јавних набавки има велики значај за друштво у целини. Пре свега, кроз јавне набавке троши се значајан део јавних средстава која су државним органима на располагању. Трошењем тих средстава, односно планирањем и спровођењем поступака јавних набавки, пружа се могућност државним органима да под повољним условима набављају разноврсна добра, услуге и радове, истовремено обезбеђујући у већој или мањој мери задовољење општег интереса. Са друге стране, привредним субјектима се нуди прилика да кроз надметање под равноправним условима послују са државним органима, подстичући развој тржишне конкуренције и економски раст. Напослетку, у зависности од уређености самог система јавних набавки, оне могу имати непосредан или посредан утицај на подстицање иновација, еколошког и социјално одрживог раста, као и борбу против корупције.

Централизоване јавне набавке чине веома важан, а често занемарен део система јавних набавки. Централизација јавних набавки по правилу подразумева обједињавање потреба више наручилаца ради спровођења јединствених поступака јавних набавки од стране тела за централизоване јавне набавке, уместо спровођења појединачних поступака од стране више наручилаца. Основни циљ централизације набавки јесте остварење уштеда кроз економију обима, односно снижавање цена кроз набавку веће количине добара и услуга, чиме би се у већој мери остварила начела економичности и ефикасности јавних набавки. Централизација набавки доноси са собом и већу административну ефикасност, јер је потребно ангажовати мање ресурса за спровођење набавке, као и правну, техничку и економску извесност за наручиоце који су корисници централизованих набавки.

Ипак, централизација јавних набавки са собом носи и значајне ризике који, уколико се остваре, могу довести до потпуно супротних ефеката од оних због чега се централизација спроводи. Наиме, обједињавањем потреба више наручилаца и спровођењем јединственог поступка, ствара се набавка која је веће вредности од уобичајене, а самим тим и захтевнија за надметање заинтересованим привредним

субјектима, што у самом старту погодује великим привредним субјектима. Имајући у виду и то да се централизоване јавне набавке по правилу уговарају на дужи временски период, оне могу довести до затварања и монополизације тржишта, што на самом крају доводи и до повећања, уместо смањења цена.

Циљ ове анализе јесте да кроз представљање правног оквира и анализу спроведених поступака централизованих јавних набавки услуга у здравству у Републици Србији утврди да ли је централизација тих набавки остварила прокламоване циљеве или је она произвела контра ефекте. У наставку анализе биће укратко представљен правни оквир јавних набавки у Србији, размотрени основни статистички подаци о централизованим јавних набавкама, док ће затим бити извршена анализа поступака централизованих јавних набавки услуга у здравству.

О систему јавних набавки у Републици Србији

Област јавних набавки у Републици Србији уређена је Законом о јавним набавкама (у даљем тексту: „ЗЈН“), који је усвојен у децембру 2019. године, а почео да се примењује од 1. јула 2020. године.[1] Централизоване јавне набавке уведене су у систем јавних набавки у Републици Србији Законом о јавним набавкама из 2012. године. До тада је постојала могућност спровођења поступка јавне набавке од стране другог наручиоца, али будући да није била детаљније уређена, у пракси се ретко спроводила.[2]

ЗЈН прописује кључне појмове за централизацију набавки. Послови централизованих јавних набавки дефинисани су у два облика – као прибављање добара или услуга намењених наручиоцима, или као доделу уговора о јавној набавци или закључивање оквирних споразума за добра, услуге или радове које ће користити

[1] Закон о јавним набавкама, „Службени гласник РС“, бр. 91/19 и 92/23.
[2] Благојевић Б., Литричин А., Варинац С.. 2023. *Централизоване јавне набавке на локалном нивоу – анализа и препоруке*, УСАИД пројекат за унапређење јавних набавки. Београд. 4

наручиоци.[3] Тело за централизоване јавне набавке (у даљем тексту: ТЦЈН) дефинисано је као наручилац који спроводи послове централизоване јавне набавке, а може да врши и помоћне послове јавне набавке.[4]

Први облик централизације набавки би дакле подразумевао да наручиоци набављају добра или услуге директно од ТЦЈН.[5] У овом случају, ТЦЈН спроводи целокупан поступак јавне набавке и закључује уговор са изабраним понуђачем. Уговором се може дефинисати да ће понуђач уговорена добра или услуге испоручити директно наручиоцу, или наручилац сам прибавља добра или услуге од ТЦЈН.[6] У пракси је овај облик централизације готово неупотребљен.

Други облик централизације набавки подразумева да наручилац може да набавља добра, услуге или радове или на основу уговора који је доделило ТЦЈН, или на основу оквирног споразума који је ТЦЈН закључило.[7] То би значило да у овом случају ТЦЈН спроводи поступке јавних набавки, док уговоре закључују наручиоци који су корисници централизације, који самим тим преузимају све обавезе које се тичу извршења уговора. Најчешће се ови уговори закључују са понуђачима са којима је претходно склопљен оквирни споразум у поступку који је водило ТЦЈН.[8]

ЗЈН садржи одредбу која прописује дужност ТЦЈН да централизоване јавне набавке спроведе на начин да обезбеди приступ тржишту малим и средњим предузећима, увек када је то могуће.[9] Иако се из ове одредбе може наслутити да је законодавац пре свега мислио на технику поделе набавке по партијама, та дужност није изричито наведена као што је то био случај у претходно важећем ЗЈН. Тренутном законском формулацијом ризик од искључења малих и средњих предузећа није отклоњен, већ је на њега скренута пажња, што би значило да је ТЦЈН у обавези да

[3] Закон о јавним набавкама, чл. 2. ст. 1. тачка 15) подтачке (1) и (2)
[4] Закон о јавним набавкама, чл. 2. ст. 1. тачка 14)
[5] Закон о јавним набавкама, чл. 78. ст. 1
[6] Оваква ситуација је замислива у случају набавке добара, уколико би ТЦЈН имало резерве из којих би се наручилац снабдевао.
[7] Закон о јавним набавкама, чл. 78. ст. 2. тачка 1) и 2)
[8] Благојевић Б., Литричин А., Варинац С., 9
[9] Закон о јавним набавкама, чл. 79. ст. 2.

посвети посебну пажњу избалансираном приступу у испуњавању начела јавних набавки.[10]

Статистички подаци о централизованим јавним набавкама у Републици Србији

Да централизоване јавне набавке заузимају значајно место у систему јавних набавки, показују и званични статистички подаци о јавним набавкама. Посматрано према уделу у вредности свих јавних набавки у Републици Србији, централизоване јавне набавке имају удео који се на годишњем нивоу креће од 16 до 17%, док је тај удео још већи уколико се посматра број закључених уговора – 26 до 27%.[11] Републички фонд за здравствено осигурање, као ТЦЈН, већ годинама је или на првом или међу првим местима као наручилац са највећом вредношћу закључених уговора посматрано међу свим наручиоцима.[12] Убедљиво највеће учешће у централизованим јавним набавкама имају медицинска опрема и фармацеутски производи са 84,13% учешћа, док се на другом месту углавном налазе набавке које имају за предмет нафтне деривате, гориво, електричну енергију и друге изворе енергије.[13] Ови подаци довољно говоре о обиму и значају централизованих јавних набавки које спроводи Републички фонд за здравствено осигурање.

Табела 1. Поређење учешћа централизованих ЈН у укупној вредности уговора

Година	Уговорена вредност без ПДВ-а (у динарима)	%	Број закључених уговора	%
2014.	21.822.966.000	8	2.017	2.3

[10] Благојевић Б., Литричин А., Варинац С., 5
[11] Канцеларија за јавне набавке, Годишњи извештај о спроведеним јавним набавкама за 2025. годину, страна 16
[12] Ibid,
[13] Ibid, 15; Ова категоризација извршена је према Општем речнику набавки.

2015.	35.224.107.000	10.7	10.230	9.8
2016.	51.864.252.000	15	18.880	18
2017.	60.238.730.000	18	16.242	15
2018	75.175.191.000	18	35.862	28
2019.	84.158.880.000	19	37.149	30
2020.	70.197.042.000	19	22.740	17
2021.	64.576.693.404	11	21.783	12
2022.	106.748.675.556	16	54.923	22
2023.	142.369.044.982	17	87.675	26
2024.	165.553.792.227	16	87.441	27
2025.	165.001.269.149	18	81.187	28

Извор: Канцеларија за јавне набавке, Годишњи извештаји о јавним набавкама у Републици Србији 2014-2025.

Као што се може видети из Табеле 1, вредност централизованих јавних набавки, као и број закључених уговора су у константном порасту од тренутка увођења централизације у систем јавних набавки у Србији. Изузетак представљају 2020. и 2021. година, када је дошло до пада, што се може образложити ступањем на снагу важећег ЗЈН 1. јуна 2020. године. Међутим, већ од 2022. године примећен је значајан скок и у вредности и у броју закључених уговора централизованих јавних набавки, што је делимично и последица убрајања нових добара и услуга који могу бити предмет централизованих јавних набавки, о чему ће детаљније бити речи у наредним поглављима.

Приликом увођења централизованих јавних набавки (ЗЈН из 2012. године), у оквиру анализе ефеката закона, наведена је процена да ће централизоване јавне набавке на републичком нивоу обухватити око 12% вредности свих евидентираних

уговора о јавним набавкама у току једне године.[14] У оквиру исте анализе извршена је и процена да се на основу централизације набавки могу остварити уштеде и до 7% вредности набавке, пре свега због набавке повећаних количина, закључења оквирног споразума на дужи период као и мањег броја поступка што би требало да смањи и трошкове поступка.[15] Такође је наведено и да би уштеде биле још веће уколико би набавке спроводиле електронски, што у том тренутку није била обавеза за све наручиоце.[16][17] Нажалост, изостала је правовремена *ex-post* анализа ефеката централизованих јавних набавки на републичком нивоу након њиховог увођења, која би могла да прикаже у којој мери су испуњени очекивани ефекти и прокламовани циљеви централизације. Изнети подаци приказују да су од тренутка увођења централизованих јавних набавки њихов удео, као и вредност, значајно порасли, што несумњиво доказује да централизоване јавне набавке имају значајну и растућу улогу, што је управо разлог због којег би оне требале бити предмет једне свеобухватне анализе, како би се могли проценити ефекти њиховог утицаја на све учеснике у поступку јавне набавке.

Анализа централизованих јавних набавки услуга у здравству

Поступке централизованих јавних набавки за лекове, медицинска средства и још нека добра и услуге за потребе здравствених установа врши Републички фонд за здравствено осигурање (у даљем тексту: РФЗО) као ТЦЈН на основу члана 233. Закона о здравственој заштити.[18] На почетку је важно напоменути да за РФЗО спроводи послове централизованих јавних набавки у име и за рачун здравствених установа, и

[14] Народна скупштина. 2012. *Предлог Закона о јавним набавкама из 2012. године – анализа ефеката закона*, Београд, 150
[15] Ibid, 152
[16] Ibid
[17] Према важећем Закону о јавним набавкама, сви поступци јавних набавки одвијају се у потпуности електронски, односно путем Портала јавних набавки.
[18] Закон о здравственој заштити, „Службени гласник РС“, бр. 25/19, 92/23.

да за спровођење тих поступака није потребна претходна сагласност, односно овлашћење тих установа. Такође, здравствене установе које су корисници централизованих јавних набавки не смеју да набављају добра и услуге за које је РФЗО спроводи поступке централизованих јавних набавки, у њихово име и за њихов рачун. На идентичан начин као што је уређен рад Управе као ТЦЈН, тако и овде Влада ближе уређује услове, начин и поступак планирања потреба здравствених установа из Плана мреже[19] за које се спроводе централизоване јавне набавке, врсту добара и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке и које су обухваћене планом централизованих јавних набавки, као и друга питања од значаја за организовање, планирање и спровођење централизованих јавних набавки.[20] Постоји могућност да Заводи за јавно здравље спроводе послове централизованих јавних набавки на захтев РФЗО, али се то у пракси не догађа.

Врсте добара и услуга које РФЗО набавља за потребе здравствених установа прописане су чланом 11. Владине Уредбе. Поред лекова и медицинског материјала, за које се може рећи да представљају очекивана и оправдана добра која би требало централизовати, недавним изменама и допунама Уредбе из 2022. године уврштени су још неки предмети за које РФЗО спроводи централизоване јавне набавке, а који према мишљењу аутора ове анализе, не би требало да буду предмет централизованих јавних набавки.[21] Изменама Уредбе из 2022. године, предметима набавки за које РФЗО спроводи поступке додане су услуге исхране, услуге физичко-техничког обезбеђења и услуге одржавања хигијене. Тешко је наћи оправдање због чега су ове услуге постале предмет централизованих јавних набавки, поготово када се има у виду да су остали предмети централизованих јавних набавки које спроводи РФЗО углавном медицинске природе, као што су лекови и остали потрошни материјали. Није довољно

[19] Уредба о Плану мреже здравствених установа, „Службени гласник РС“, бр. 5/20. 11/20, 52/20, 88/20, 62/21, 69/21, 74/21, 95/21, 43/23, 58/23, 87/23, 103/23, 83/24, 101/24, 71/25, 32/26, 43/26, 48/26, 51/26, 66/26 и 73/26.

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

[21] „Службени гласник РС“, бр. 51/2022-3

јасно на који начин ће, на пример, бити извршена стандардизација услуга исхране или услуга одржавање хигијене, како би могле да се остваре уштеде у поступку на основу куповине „на велико“.

Имајући у виду наведено, у оквиру ове анализе спроведена је анализа ефеката централизованих јавних набавки услуга исхране, физичко-техничког обезбеђења и одржавања хигијене које је спровео РФЗО. Анализа је извршена по узору на анализу коју је спровела Служба града Београда као ТЦЈН, односно методом поређења уговорених цена за услуге из прве године централизације са пројектованим ценама, за које су коришћене набавне цене из претходне године по којима су поједини наручиоци набављали исте услуге. У фокусу ове анализе била су питања да ли су централизацијом ових услуга остварене уштеде, као и на који начин је обезбеђена конкурентност у поступцима. Уштеде се у научној литератури дефинишу као финансијске уштеде постигнуте као резултат напора одељења за набавке и које директно утичу на трошкове организације.[22] Анализа није обухватила садржину техничких спецификација услуга дефинисаних у поступцима, пре свега због тога што након централизације ових услуга те спецификације нису доступне на Порталу јавних набавки за појединачне наручиоце.

Због великог броја појединачних наручилаца који су корисници централизованих јавних набавки које спроводи РФЗО, анализа је обухватила узорак од десет репрезентативних наручилаца, који су одабрани углавном према њиховом значају и величини, водећи рачуна и о равномерној географској распрострањености. Анализа се задржала само на набавкама наведених услуга из два основна разлога: 1) централизација ових услуга у здравству уведена је релативно скоро, што уз доступност података представља прави моменат да се анализа изврши 2) остале централизоване јавне набавке у области здравства (ово се посебно односи на добра као што су лекови и медицински материјал) захтевају знатно детаљнију анализу, односно већи ниво потребне стручне и техничке анализе у погледу спроведених

[22] Nollet, J., & Beaulieu, M. 2005. *Should an organisation join a purchasing group?* Supply Chain Management: An International Journal, 10(1), 11–17

поступака, како из разлога самог броја поступака, тако и из разлога посебности добара и услуга које се набављају, али и посебног и обимног нормативног оквира у области здравства.

Анализа је обухватила три поступка централизованих јавних набавки услуга које је спровео РФЗО у току 2024. године, и то су набавке услуга исхране[23], услуга физичко-техничког обезбеђења[24] и услуга одржавања хигијене[25]. За сва три спроведена поступка закључени су оквирни споразуми у трајању од 12 месеци. Пошто је за спровођење ових централизованих јавних набавки неопходно да постоје обезбеђена средства у годишњем финансијском плану здравствене установе, односно у годишњем финансијском плану РФЗО, извршена је анализа и ових извора, као и анализа годишњих планова јавних набавки појединих наручилаца, како би се установило колико су здравствене установе одвајале средстава за услуге пре и након што су оне постале предмет централизације. Налази добијени анализом могу се представити као општи, заједнички за све поступке, и као посебни, у зависности од врсте услуге која је била предмет централизације јавне набавке.

Приликом спровођења поступака, РФЗО није поделио нити један од три посматрана поступка на партије, чиме је занемарио обавезу предвиђену ЗЈН да је ТЦЈН дужно да централизоване јавне набавке спроведе на начин да обезбеди приступ тржишту малим и средњим предузећима, увек када је то могуће. Као образложење разлога због којих предмет јавне набавке није подељен у складу са чланом 36. став 2. ЗЈН, наведено је да то није учињено из разлога економичности и ефикасности, односно како би трошкови извршења јавне набавке били што мањи!?[26] РФЗО је такође навео да је наручилац испитивањем тржишта утврдио да је омогућена конкуренција у поступку предметне јавне набавке, односно да постоји довољан број заинтересованих

[23] Референтни број набавке 404-1-228/24-89.
[24] Референтни број набавке 404-1-224/24-94.
[25] Референтни број набавке 404-1-215/24-125.
[26] Одлука о додели уговора у поступку централизоване јавне набавке „Услуге исхране“, референтни број набавке 404-1-228/24-89. Портал јавних набавки

лица која могу да поднесу понуду за целокупну набавку.[27] Идентично образложење наведено је за сва три поступка централизоване јавне набавке. Како су корисници ових поступака централизованих јавних набавки биле здравствене установе на територији целе Србије, РФЗО је могао да подели набавку по регионима или чак по градовима, чиме би се постарао о испуњењу начела јавних набавки, као што су начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације, или начело једнакости привредних субјеката и начело пропорционалности, при томе не штетећи економичности и ефикасности поступка.

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

Када је реч о налазима за поједине анализиране поступке, они ће бити приказани у виду поређења набавних цена пре и након централизације, на начин на који је то већ описано. Поређење конкурентности није било смислено изводити, јер конкуренције није било ни у једном поступку. Добијени налази о упоређивању набавних цена биће приказани по табелама, за сваку врсту услуга које су биле

[27] Ibid.

предмет централизације.

Табела 2. Поређење набавних цена за услуге физичко-техничког обезбеђења

Наручилац (здравствена установа)	Цена након централизације (2024.)	Цена пре централизације (2023. или 2022.)	Повећање или смањење цене (у %)
Универзитетски клинички центар Србије	49.420.800,00	35.900.000,00	+37.66%
Гинеколошко акушерска клиника „Народни фронт“	8.011.666,00	6.660.000,00	+20.3%
Клиничко-болнички центар (КБЦ) „Звездара“	40.000.000,00	14.000.000,00	+187%
КБЦ „Земун“	30.374.884,00	9.166.667,00	+231%
Клиника за рехабилитацију „Др Мирослав Зотовић“	4.753.000,00	3.223.000,00	+47.47%
КБЦ „Др Драгиша Мишовић – Дедиње“	42.816.600,00	7.200.000,00	+494%
Институт за здравствену заштиту мајке и детета Србије „Др Вукан Чупић“	26.085.600,00	12.000.000,00	+117%
Институт за онкологију и радиологију Србије	2.000.000,00	2.200.000,00	-9%
КБЦ „Бежанијска коса“	64.800.000,00	9.700.000,00	+568%

Општа болница Сента	5.305.833,33	1.771.200,00	+199%

Извор: Портал јавних набавки, Анализа планова јавних набавки

Табела 3. Поређење набавних цена за услуге одржавања хигијене

Наручилац (здравствена установа)	Цена након централизације (2024.)	Цена пре централизације (2023. или 2022.)	Повећање или смањење цене (у %)
Универзитетски клинички центар Србије	558.420.000,00	263.000.000,00	+112%
Гинеколошко акушерска клиника „Народни фронт“	73.800.000,00	21.370.833,33	+245%
Клиничко-болнички центар (КБЦ) „Звездара“	50.000.000,00	36.000.000,00	+38.89%
КБЦ „Земун“	87.149.283,00	51.666.667,00	+68.68%
Универзитетски клинички центар Војводине	718.320.000,00	172.578.853,00	+316%
КБЦ „Др Драгиша Мишовић – Дедиње“	215.865.000,00	30.861.000,00	+599%
Институт за здравствену заштиту мајке и детета Србије „Др Вукан Чупић“	172.200.000,00	16.666.667,00	+933%
Институт за онкологију и радиологију Србије	81.180.000,00	72.000.000,00	+12.75%

Институт за ментално здравље Београд	46.709.501,00	13.333.333,33	+250%
Универзитетски клинички центар Крагујевац	100.000.000,00	1.771.200,00	+104%

Извор: Портал јавних набавки, Анализа планова јавних набавки

Табела 4. Поређење набавних цена за услуге исхране

Наручилац (здравствена установа)	Цена након централизације (2024.)	Цена пре централизације (2023. или 2022.)	Повећање или смањење цене (у %)
Универзитетски клинички центар Србије	410.000.000,00	254.750.000,00	+60.94%
Институт за онкологију и радиологију Србије	225.145.950,00	49.790.000,00	+352%
Институт за реуматологију	21.024.167,00	11.124.166,62	+89%
Специјална болница за психијатријске болести „Горња Топоница“	9.900.000,00	5.000.000,00	+98%

Извор: Портал јавних набавки, Анализа планова јавних набавки

Приликом анализе услуга исхране, идентификован је мали број здравствених установа које су претходно спроводиле јавне набавке за ову врсту услуга, што је знатно смањило обим наручилаца за које је извршено поређење. Велики број наручилаца (здравствених установа) имао је сопствене кухиње које су припремале оброке за своје пацијенте, што додатно иде у прилог питању због чега је уопште услуга

исхране предмет централизоване јавне набавке.[28]

Као што се може видети из података приказаних изнад у табелама 2., 3., и 4., централизација поступака јавних набавки здравствених установа за услуге физичко-техничког обезбеђења, услуге исхране и услуге одржавање хигијене имала је изразито негативне ефекте. Набавне цене не само да се нису смањиле у односу на цене по којима су поједини наручиоци набављали ове услуге пре него што су оне постале предмет централизованих јавних набавки, већ су се код готово свих наручилаца увећале, а код неких чак и вишеструко. То није усамљен случај за једну врсту услуга, већ се одразило у сваком од три спроведена поступка. Основни разлог за овакво стање може се пронаћи у чињеници да ни један од поступака није био подељен на партије, иако је постојало основа и резона за тако нешто. Последица тога било је потпуно одсуство конкуренције и могућност једног понуђача (тј. групе понуђача) да у потпуности диктира услове под којима ће се набавка спроводити. РФЗО је, не делећи предмет набавке на партије и позивајући се на разлоге економичности и ефикасности, произвео потпуно супротан ефекат, који је врло вероватно незабележен и упоредној пракси централизованих јавних набавки.

Анализом поступака централизованих јавних набавки које спроводи РФЗО бавила се и ДРИ у својој ревизији о сврсисходности пословања под називом „Ефикасност и економичност поступка централизоване јавне набавке реагенаса“ из 2021. године.[29] Наиме, у току 2020. године, РФЗО је за потребе здравствених установа секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите, спровео централизовани поступак јавне набавке реагенаса, изузев за трансфузију, процењене вредности 6,13 милијарди динара (без пореза на додату вредност). ДРИ се за ову ревизију одлучила због постојања ризика да су у одређеним случајевима цене у централизованим поступку јавне набавке веће од цена по којима су исте реагенсе набављале здравствене установе у појединачним поступцима јавних набавки, као и због тога што

[28] Петрушић Л., Петрушић С. 2024. *Гладни државних пара*. Радар. Издање 35
[29] Државна ревизорска институција. 2021. Извештај о ревизији сврсисходности пословања „Ефикасност и економичност поступка централизоване јавне набавке реагенаса“. Београд.

је просечан број понуда по партијама у централизованом поступку јавне набавке реагенаса износио један.[30]

ДРИ је дошла до закључка да су у припреми и у спровођењу набавке реагенса остварене уштеде у виду ангажовања мањег броја извршилаца као и да су остварене друге предности централизованог поступка, као што је на пример смањени ризик од несташице реагенса у појединим здравственим установама и обезбеђени услови за брзо реаговање.[31] Са друге стране, није постигнут довољан степен конкурентности, иако је ова набавка била подељена чак на 216 партија, са око 6.500 ставки. Од укупно 216 партија, за чак 205 партија (95%) пристигла је само једна понуда. Две понуде пристигле су у три партије, три понуде пристигле су такође у три партије, а у пет партија није поднета ниједна понуда, што у коначници даје просечан број понуда од 1.04 по партији.[32] Занимљивост представља то што набавком није доминирао један или мањи број понуђача, јер је забележен велики број њих који су се јављали за различите партије реагенаса.[33] За разлику од претходно анализираних поступака централизованих јавних набавки услуга које спроводи РФЗО и у којима није било конкуренције јер предмети набавке нису били подељени на партије, у овом случају надметање је изостало и поред великог броја партија на који је РФЗО поделио поступак. Кривица у овој ситуацији можда не лежи само на страни наручиоца, већ је могуће и да је превелика подела набавке на партије довела до „поделе тржишта“ између понуђача и њихових прећутних договора да не конкуришу једни другима и тиме снижавају цене. Како би се овакве ситуације спречиле, кључно је извршити истраживање тржишта, што РФЗО у конкретном поступку није учинио.[34]

Закључак

[30] Ibid. 7.
[31] Ibid. 34.
[32] Ibid. 41.
[33] Ibid. 56.
[34] Ibid. 21.

Централизоване јавне набавке заузимају значајно место у систему јавних набавки Републике Србије. Путем њих се набавља велики број добара и услуга који су од виталног значаја за несметан рад јавног сектора. Оне бележе пораст и у вредности и броју уговора који се путем њих закључују, а тенденција је да се шири обим добара и услуга који могу бити предмет централизованих јавних набавки, што су чињенице које им дају на важности.

Правилно извршена централизација јавних набавки може донети бројне погодности корисницима централизације. Куповином добара и услуга на велико могу се снизити јединичне цене производа и остварити значајне новчане уштеде. Истовремено, спровођењем једног великог поступка уместо већег броја мањих штеди се време и административни ресурси државног апарата, док се истовремено обезбеђују потребе великог број наручилаца. Тела за централизоване јавне набавке пружају стручност и капацитете које мањи наручиоци често немају, при чему им обезбеђују правну, економску и техничку сигурност кроз спровођење поступака централизованих јавних набавки.

Са друге стране, централизација набавки носи са собом и бројне ризике који, као што се кроз ову анализу показало, могу да произведу негативне ефекте, како финансијске, тако и нефинансијске природе. Будући да су поступци централизованих јавних набавки по правилу велике вредности, они у старту погодују великим привредним субјектима. Уколико ови поступци нису спроведени на начин да обезбеде што је могуће већи ниво конкуренције, на пример кроз обликовање предмета набавке по партијама, могу да доведу до доминације једног или неколико привредних субјеката и развоја монополистичких структура и концентрације тржишта. Овим ризицима доприноси и чињеница да оквирни споразуми, као најчешће коришћена техника при закључењу уговора у централизованим јавним набавкама, често могу да доведу до договора понуђача око поделе тржишта и ограничавања конкуренције уколико су закључени на дуге временске периоде. Временом, ови ризици могу у крајњој мери донети знатно неповољније услове под којима се одређена добра или услуге набављају, него у случајевима када наручиоци који су корисници централизације сами

спроводе поступке.

Спроведена анализа централизованих јавних набавки услуга у здравству показала је да централизација је централизација у наведеној области довела до значајној повећања цена набављених услуга и драстичног ограничења конкуренције. Стога, код централизације јавних набавки би пре свега посебну пажњу требало посветити одабиру предмета набавки који ће се набављати централизовано. Пре увођења централизованих јавних набавки одређених добара или услуга увек би требало спровести анализу са циљем утврђивања да ли централизоване набавке тих добара или услуга могу имати предност у односу на више појединачних поступака набавки у погледу укупних очекиваних ефеката. Предмете централизованих јавних набавки увек би требало покушати поделити на више партија, како би се обезбедио што већи ниво конкуренције и самим тим подстакли позитивни ефекти централизације. Према мишљењу аутора ове анализе, посматране централизоване јавне набавке услуга у здравству уопште не би требало да буду предмет централизације, већ би требало препустити појединачним наручиоцима да одлуче на који начин желе да изврше услуге које су биле предмет ових набавки.