

## ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ АНАЛИЗИ ЕФЕКТА ПРОПИСА

Предлог Уредбе о планирању и врсти роба и услуга  
за које се спроводе централизоване јавне набавке<sup>1</sup>

### **Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже**

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Предмет централизованих јавних набавки се утврђује са циљем да се обезбеде потребни лекови и медицинска средства, као и енергенти за све здравствене установе из Плана мреже здравствених установа, истог квалитета и под истим условима. Показатељи који се прате су несташнице лекова и медицинских средстава, као и раст потреба за одређеним лековима и средствима.

2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима. 3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Акти битни за спровођење Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке: Закон о здравственој заштити, Закон о здравственом осигурању, Уредба о Плану мреже здравствених установа, Закон о јавним набавкама, Акциони план за сузбијање сиве економије, Сива књига.

4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема. 5) Која промена се предлаже? 6) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Процедура усвајања плана централизованих јавних набавки, како је то било предвиђено постојећом уредбом у пракси није ни функционисала. План централизованих јавних набавки је увек доносио Републички фонд за здравствено осигурање, а не Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“. Наиме, Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ доносио је план потреба здравствених установа, на основу исказаних потреба здравствених установа, у складу са утврђеном методологијом, док је Републички фонд за здравствено осигурање, након извршеног усклађивања са Финансијским планом РФЗО и Предрачуном средстава здравствених установа доносио План централизованих јавних набавки. Како би се поједноставила процедура, односно дефинисала процедура која је већ функционисала у пракси и која је била делотворна Предлогом уредбе измењена је наведена процедура за израду предлога плана потреба здравствених установа и доношење плана, а у складу са новим Законом о здравственом

---

<sup>1</sup> Питања за која је процењено да нису релевантна за Предлог уредбе су изостављена из извештаја.

осигурању. Републички фонд за здравствено осигурање, уместо Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ прикупља, обједињује и анализира планове потреба здравствених установа из Плана мреже на основу којих доноси План централизованих јавних набавки роба и услуга.

Постојећа уредба се није примењивала ни у погледу спровођења централизованих јавних набавки за робе и услуге које су у њој утврђене. Наиме, у питању су робе и услуге који су неопходни за несметан рад великог броја здравствених установа, а имајући у виду разноврсност роба и услуга, односно велики број производа на тржишту са потпуно различитим техничким спецификацијама, потенцијално су се могле појавити тешкоће у обезбеђивању предметних добара којим би се задовољиле потребе свих здравствених установа, у оквиру централизованог поступка јавне набавке, те су до сада здравствене установе саме спроводиле поступке јавних набавки, што се показало као једино могуће и делотворно. Поред тога, постављало се и питање оправданости централизације. Наиме, децентрализацијом се може остварити већа ефикасност и континуитет у снабдевању, који никако не сме бити доведен у питање. Примарни циљ спровођења јавне набавке је да се потребна добра, услуге или радови неопходни за функционисање обезбеде у право време на право место, поштујући принципе економичности и ефикасности, недискриминације и једнакости понуђача. У случају неуспеха централизоване јавне набавке, свака здравствена установа у Републици Србији би морала да прекине рад због недостатка материјала, што је неприхватљиво.

Такође, предлогом уредбе предлаже се да поступак централизоване јавне набавке осигурање имовине и лица запослених у здравственим установама спроводе саме здравствене установе, а не Републички фонд за здравствено осигурање, из разлога што се показало да је практично немогуће спровести централизовани поступак. Наиме, сама припрема поступка јавне набавке (прикупљање свих релевантних података када је у питању имовина здравствених установа за све здравствене установе којих је преко 300, са преко 1000 објеката, укључујући и медицинску опрему чија ажурна база података не постоји, затим број лица запослених у здравственим установама) је сувише комплексна да би евентуалне уштеде у премији могле да оправдају време и ресурсе неопходне у припреми спецификације за такву набавку. Такође, постоји и велики ризик по питању квалитета добијеног осигурања имајући у виду практичну немогућност да се сагледа право стање имовине. Вероватноћа је да би понуде осигуравајућих компанија биле такве да би се оне саме заштитиле у тој мери да би било знатно отежано остварити право из осигурања у случају наступања осигураног случаја. Такође, како су у питању све здравствене установе у Републици Србији, из Плана мреже здравствених установа, имајући у виду обим посла, практично је немогуће да се поступак јавне набавке спроведе без удруживања потенцијалних понуђача, а што је у супротности са Законом о заштити конкуренције.

Новом уредбом су предложене врсте роба и услуга за које ће се спроводити централизоване јавне набавке, односно за које се већ спроводе централизоване јавне набавке за све здравствене установе из Плана мрежа здравствених установа, што је у овом тренутку најоптималније решење које даје резултате. Поред тога, у питању су робе врсте роба и услуга које су већ планиране и чије је финансирање обезбеђено у Финансијском плану Републичког фонда за здравствено осигурање за ову годину.

7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Предложене промене ће има утицај на Републички фонд за здравствено осигурање, Институт за јавно здравље, здравствене установе.

8) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради? 9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Није могуће остварити наведене промене важећим прописима.

### **Кључна питања за утврђивање циљева**

1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доведе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Предмет централизованих јавних набавки се утврђује са циљем да се обезбеде потребни лекови и медицинска средства, као и енергенти за све здравствене установе из Плана мреже здравствених установа, истог квалитета и под истим условима. Циљ предложених измена огледа се у неопходности да се избегне проблем пружања здравствене заштите осигураним лицима, односно примарни циљ спровођења јавне набавке је да се потребна добра, услуге или радови неопходни за функционисање обезбеде у право време на правом месту, поштујући принципе економичности и ефикасности, недискриминације и једнакости понуђача. Континуирано снабдевање здравствених установа неопходним лековима, медицинским средствима, као и санитетским материјалом је један од задатака Републичког фонда за здравствено осигурање, имајући у виду да се начело заштите осигураних лица и заштите јавног интереса остварује предузимањем мера и активности које омогућавају да интерес осигураног лица, заснован на праведној доступности представља основу система обавезног здравственог осигурања, као и да осигурано лице што лакше заштити и оствари своја права из обавезног здравственог осигурања, водећи рачуна да остваривање тих права не буде на штету права и правних интереса других осигураних лица нити у супротности са законом утврђеним интересом.

3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Општи и посебни циљеви усклађени су са приоритетним циљевима Владе.

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Показатељи за праћење спровођење Уредбе су средства која су утрошена јер се планирање потреба здравствених установа за набавку роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке и које су обухваћене Планом централизованих јавних набавки, врши ако су за те набавке обезбеђена средства у годишњем финансијском плану здравствене установе, односно у годишњем финансијском плану Републичког фонда за здравствено осигурање. Наиме, план централизованих јавних набавки доноси Управни одбор РФЗО, у складу са опредељеним средствима Финансијским планом РФЗО и Предрачуном средстава здравствених установа.

### **Кључна питања за идентификовање опција јавних политика**

1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „*status quo*” опција?

Опција „*status quo*” је била разматрана, али закључак је да је она неодржива јер се Уредба никада није ни спроводила у пуном обиму.

2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Не постоје друге опције, јер је Законом о здравственом осигурању утврђено да Влада ближе уређује услове, начин и поступак планирања потреба здравствених установа из Плана мреже за које се спроводе централизоване јавне набавке, врсту робе и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке и које су обухваћене Планом централизованих јавних набавки, као и друга питања од значаја за планирање, организовање и спровођење централизованих јавних набавки.

4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

Процедура усвајања плана централизованих јавних набавки, како је то било предвиђено постојећом уредбом у пракси није ни функционисала. План централизованих јавних набавки је доносио Републички фонд за здравствено осигурање, а не Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“. Наиме, Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ доноси план потреба здравствених установа, на основу исказаних потреба здравствених установа, у складу са утврђеном методологијом, док Републички фонд за здравствено осигурање, након извршеног усклађивања са Финансијским планом РФЗО и Предрачуном средстава здравствених установа доноси План централизованих јавних набавки. Задатак Републичких стручних комисија, како је то утврђено важећом уредбом није сврсисходан у овој фази, будући да комисије за јавне набавке, које се формирају одлуком директора Републичког фонда за здравствено осигурање, а које су састављене од еминентних стручњака из своје области, који су

неретко чланови и Републичких стручних комисија дефинишу техничке спецификације самог предмета јавне набавке.

5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера? 6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Не

7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Постоје и не разликују се од досадашњих.

8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Изабрана је опција која је функционисала и до сада јер се постојећа Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке и која је донета у 2013. години до данашњег дана није спроводила у потпуности, првенствено из разлога што је сам концепт на којима су засноване врсте роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке био нејасно постављен и тешко применљив у пракси, а са друге стране није имао упориште ни у финансијском делу спровођења исте, што је изазвало проблеме у пракси. Поменута изабрана опција је била дефинисана прелазним и завршним одредбама Уредбе из 2013. године и препозната је као одржива јер је давала резултате.

### **Кључна питања за анализу финансијских ефеката**

1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року? 2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

За спровођење ове уредбе није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије у 2019. години, на размену Министарства здравља. За спровођење ове уредбе у Финансијском плану Републичког фонда за здравствено осигурање за 2019. години средства су обезбеђена. У 2020. години и 2021. години за спровођење ове уредбе средства ће се обезбедити у складу са лимитима које утврди Министарство финансија

3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Неће утицати.

4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

Како је изабрана опција која се до сада примењивала и функционисала нема додатних и нових трошкова.

5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава? 6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

За спровођење ове Уредбе није потребно издвајати додатна средства. Средства су обезбеђена у Финансијском плану РФЗО. Неће бити ефеката спровођења изабране опције на расходе других институција.

### **Кључна питања за анализу економских ефеката**

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

За спровођење ове Уредбе није потребно издвајати додатна средства. Средства су обезбеђена у Финансијском плану РФЗО. Нова Уредба неће повећати трошкове нити донети посебне користи привреди.

2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Не утиче.

3) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Централизованом јавном набавком постиже се већа конкуренција.

4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Не

5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

Не

### **Кључна питања за анализу ефеката на друштво**

1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Изабрана опција неће проузроковати трошкове грађанима већ само користи кроз доступност лекова и средстава у здравствене установе које пружају здравствене услуге.

8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система

образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

Реализацијом изабране опције неће бити промене у финансирању јер за спровођење ове Уредбе није потребно издвајати додатна средства јер су она већ обезбеђена у Финансијском плану РФЗО. Са друге стране, поменута опција има за циљ да се обезбеди подједнака доступност и квалитет здравствене заштите свим осигураним лицима под истим условима. Наиме, континуирано снабдевање здравствених установа неопходним лековима, медицинским средствима, као и санитетским материјалом је један од задатака Републичког фонда за здравствено осигурање, имајући у виду да се начело заштите осигураних лица и заштите јавног интереса остварује предузимањем мера и активности које омогућавају да интерес осигураног лица, заснован на праведној доступности представља основу система обавезног здравственог осигурања, као и да осигурано лице што лакше заштити и оствари своја права из обавезног здравственог осигурања, водећи рачуна да остваривање тих права не буде на штету права и правних интереса других осигураних лица нити у супротности са законом утврђеним интересом.

### **Кључна питања за анализу управљачких ефеката**

1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Изабраном опцијом се формално уводе нове организационе промене. Наиме, новом уредбом је дефинисан поступак доношења Плана централизованих јавних набавки онако како се спроводио у пракси и што се показало као делотворно. Наиме, План централизованих јавних набавки доноси РФЗО, на основу плана потреба здравствених установа. У складу са новим законом о здравственом осигурању поменути план сада утврђује такође РФЗО, уместо Институт за јавно здравље, с тим да те послове РФЗО може да повери Институту за јавно здравље. С тим у вези, сматрамо да сеу организационе промене само формалне а у практичном смислу се ништа није променило.

2) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Да

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

Не

6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Да.

7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Није потребно спроводити додатне мере.

### **Кључна питања за анализу ризика**

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

За спровођење изабране опције обезбеђена је подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група јер су у поступку израде поменуте консултовани поред Министарства здравља, и РФЗО, Институт за јавно здравље Србије, на заједничким састанцима. Овакав предлог уредбе одговара свим институцијама, будући да је начин планирања роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке у пракси и до сад функционисао на начин како је то дефинисано предлогом нове уредбе.

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Не постоји.