

Град Београд

Скупштина Града Београда

Драгослава Јовановића 2

11000 Београд

Република Србија

Управа за јавне набавке

Немањина 22-26

11000 Београд

На основу члана 28. ст 9. Закона о јавним набавкама (Службени гласник РС, број 124/12) и члана 9. ст. 1. Правилника о грађанском надзорнику (Службени гласник РС, број 29/13) достављам

Извештај о спроведеном поступку надгледања јавне набавке

добра– набавка лекова Листа А и А1/РФЗО, лекова за лечење ХИВ-а/РФЗО, лекови Листа Д/РФЗО, медицинска помагала/РФЗО, под бројем ЈН бр. 1/13 у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда, по партијама

наручиоца

Апотеке "Београд", Бојанска 16/IV, Београд

Грађански надзорник: Раде Ђурић, Београд, на основу одлуке Управе за јавне набавке број 119-01-19/13-01 од 26. 4. 2013. године

Београд, 17. јул 2013.

Садржај

Правни оквир за грађански надзор над предметном јавном набавком и извештавање о надгледању јавне набавке.....	4
Хронологија јавне набавке	8
Сажетак надгледања јавне набавке	12
Поступак који је претходио објављивању обавештења о покретању преговарачког поступка и постављања конкурсне документације на Портал јавних набавки и интернет странице наручиоца.....	15
Конкурсна документација.....	17
О конкурсној документацији уопште.....	17
Процена вредности јавне набавке.....	17
Техничке спецификације	17
Услови за учешће у поступку јавне набавке.....	19
Критеријум и елементи критеријума	20
Опис поступка заштите права.....	22
Од објављивања јавног позива до отварања понуда	23
Поступак отварања понуда.....	24
Преговарачки поступак	26
Стручна оцена понуда.....	29
Одлука о додели уговора	30
Обустава поступка	31
Закључивање уговора	32
Заштита права	33
Уопште о вршењу послова грађанског надзорника	34

Правни оквир за грађански надзор над предметном јавном набавком и извештавање о надгледању јавне набавке

Чланом 28. Закона о јавним набавкама и чланом 2. Правилника о грађанском надзорнику прописано је да је Управа за јавне набавке обавезна да именује грађанског надзорника за јавне набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара, најкасније до дана који је годишњим планом јавне набавке одређен као оквирни датум покретања јавне набавке.

Наручилац Апотека „Београд“, Бојанска 16/ИВ (у даљем тексту: „Наручилац“), у захтеву за мишљење о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуде у складу са чланом 36. ст. 1. т. 3. Закона о јавним набавкама, број 1831 од 23. 4. 2013. године обавестила је Управу за јавне набавке о потреби именована грађанског надзорника за јавну набавку лекова са листе А и А1/РФЗО, лекова за лечење ХИВ-а/РФЗО, лекова са листе Д/РФЗО, медицинских помагала/РФЗО.

У допису Наручиоца број 1838/2 од 25. 4. 2013. достављеном Управи за јавне набавке наведено је да процењена вредност јавне набавке, на бази четворомесечне потрошње из претходне буџетске године 2.234.431.188,33 динара. На основу достављене документације Управа за јавне набавке је закључила да су испуњени услови за именовање грађанског надзорника.

Решењем број 199-01-19/13-01 од 26.4.2013. Управа за јавне набавке је именовала за грађанског надзорника у предметној јавној набавци Радета Ђурића, из организације Транспарентност Србија. Истим решењем, грађански надзорник је обавезан да скупштини локалне самоуправе и Управи за јавне набавке поднесе извештај о спроведеном поступку јавне набавке у року од 20 дана од дана закључења уговора или доношења одлуке о обустави поступка. Истим решењем је Апотека „Београд“, обавезана да у складу са чланом 20. Закона о јавним набавкама обавести именованог грађанског надзорника о покренутом поступку јавне набавке како би грађански надзорник, у складу са чланом 28. Закона о јавним набавкама и Правилником о грађанском надзорнику имао сталан увид у поступак, документацију и комуникацију наручиоца са заинтересованим лицима, односно понуђачима.

Законом о јавним набавкама, члан 28. ст. 8 до 11. прописано је следеће:

Грађански надзорник је дужан да надгледа поступак јавне набавке и у том циљу он има сталан увид у поступак, документацију и комуникацију наручиоца са заинтересованим лицима, односно понуђачима.

Грађански надзорник је дужан да поднесе одбору Народне скупштине надлежном за финансије, односно скупштини аутономне покрајине или локалне самоуправе и

Управи за јавне набавке, извештај о спроведеном поступку јавне набавке у року од 20 дана од дана закључења уговора или доношења одлуке о обустави поступка.

Ако грађански надзорник основано сумња у законитост поступка јавне набавке обавестиће о томе надлежне државне органе и јавност.

Грађански надзорник нема право на награду за свој рад.

Правилником о грађанском надзорнику, чланови 6. до 10. прописано је следеће:

Грађански надзорник поступа објективно, независно, непристрасно, придржавајући се етичких начела и правила струке.

Грађански надзорник надгледа поступак јавне набавке:

1) праћењем објављивања информација на Порталу јавних набавки, интернет страници наручиоца и другим јавним гласилима и анализирањем објављених информација ради провере поштовања начела Закона о јавним набавкама и поступка јавне набавке;

2) праћењем и анализом свих аката наручиоца донетих пре покретања поступка јавне набавке, у току поступка јавне набавке и по његовом окончању, а до момента подношења извештаја;

3) непосредним увидом у радње које наручилац предузима у поступку јавне набавке;

4) непосредним увидом у комуникацију наручиоца са заинтересованим лицима односно понуђачима, интерну комуникацију наручиоца и комуникацију наручиоца са другим органима у вези са предметном јавном набавком;

5) добијањем додатних захтеваних информација од наручиоца;

6) добијањем информација о законитости поступка јавне набавке од лица која се обрате грађанском надзорнику и провером тачности тих информација или обавештавањем надлежних органа у случају да није у могућности да сам изврши проверу, а информације су битне са становишта законитости поступка јавне набавке.

Грађански надзорник у току надгледања поступка јавне набавке износи своје мишљење.

Члан 7

Грађански надзорник који добије пријаву о сумњи на корупцију у вези са предметним поступком јавне набавке обавештава без одлагања Управу, Агенцију за борбу против корупције и надлежно тужилаштво.

О достављеном обавештењу из става 1. овог члана грађански надзорник обавештава подносиоца пријаве.

Члан 8

Када утврди да је у поступку јавне набавке дошло до неправилности грађански надзорник о томе без одлагања обавештава наручиоца.

Уколико се неправилности не могу на другачији начин отклонити, или наручилац пропусти да то учини благовремено, грађански надзорник ће поднети захтев за заштиту права и обавестити орган који врши надзор над радом наручиоца, надлежне државне органе и јавност.

Члан 9

Грађански надзорник је дужан да поднесе одбору Народне скупштине надлежном за финансије, односно скупштини аутономне покрајине или локалне самоуправе и Управи, извештај о спроведеном поступку јавне набавке у року од 20 дана од дана закључења уговора или доношења одлуке о обустави поступка, у складу са законом.

Пре подношења извештаја у складу са ставом 1. овог члана, грађански надзорник доставља предлог извештаја наручиоцу чији је поступак јавне набавке био предмет надгледања, који може грађанском надзорнику доставити своје примедбе на предлог извештаја у року од пет дана од дана његовог пријема.

Извештај грађанског надзорника се објављује на интернет страници Управе и наручиоца чији је поступак надгледан.

Члан 10

У случају да му није достављен документ или информација, која по мишљењу грађанског надзорника може указивати на повреду законитости поступка јавне набавке, грађански надзорник ће без одлагања обавестити Управу и орган који врши надзор над радом наручиоца.

Ако грађански надзорник, на основу докумената којима располаже, непосредног увида у поступак јавне набавке или информација које је добио на други начин, стекне уверење да се поступак јавне набавке одвија противно закону или да је почињено неко кажњиво дело, о томе ће без одлагања обавестити орган надлежан за покретање кривичног, прекршајног односно поступка за привредни преступ.

Ако се уверење грађанског надзорника из става 2. овог члана потврди, или ако у примереном року не добије одговор од органа којем се обратио, а који отклања сумњу у кршење закона, грађански надзорник ће обавестити јавност о сумњи у кршење закона.

Како се из наведеног може видети, структура и ближа садржина извештаја Грађанског надзорника није прописана. Будући да је ово први случај надгледања јавне набавке на

основу одредаба поменутих прописа, и да стога не постоји ни устаљена пракса извештавања, Грађански надзорник је сачинио овај извештај тако да прикаже најважније аспекте надгледања предметне јавне набавке, у складу са својим уверењем о томе које су информације најбитније за Скупштину Града, као оснивача Наручиоца и за јавност.

Хронологија јавне набавке

Дана 8. 5. 2013. године, наручилац "Апотека Београд" је на Порталу јавних набавки објавила **Обавештење о покретању преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, за јавну набавку добара- набавка лекова Листа А и А1/РФЗО, лекова за лечење ХИВ-а/РФЗО, лекови Листа Д/РФЗО, медицинска помагала/РФЗО, по партијама, под бројем ЈН бр. 1/13.** Истовремено је на Портал јавних набавки, као и своју интернет страницу поставила **Конкурсну документацију за јавну набавку добара-набавка лекова Листа А и А1/РФЗО, лекова за лечење ХИВ-а/РФЗО, лекови Листа Д/РФЗО, медицинска помагала/РФЗО, под бројем ЈН бр. 1/13 у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда, по партијама (1175 партија).**

Покретању поступка и објављивању конкурсне документације претходило је обраћање Управи за јавне набавке и прибављање позитивног мишљења о могућности спровођења преговарачког поступка без објављивања јавног позива, те након тога и захтевом за именовањем грађанског надзорника у поступку.

Предмет јавне набавке била су добра на основу члана 4. ст 1. тачка 1. Закона о јавним набавкама.

Сви хронолошки наведени документи (сем Записника са отварања понуда и записника о преговарањима), који је припреман у штампаном облику), постављени су на Порталу јавних набавки (линк: <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=101838>)

Дана 8. 5. 2013. Наручилац је објавио документ "Табела из Обрасца понуде"

Дана 9. 5. 2013. Наручилац је објавио питања и одговоре (Одговори на питања 2) у вези са предметним поступком.

Дана 9. 5. 2013. године, Наручилац је објавио Обавештење о продужењу рока за достављање понуда до 17. 5. 2013. у 16:30 часова.

Дана 10. 5. 2013. Наручилац је објавио Одговоре на питања 3 и Одговоре на питања 4.

Дана 13. 5. 2013. Наручилац је објавио Одговоре на питања 5.

Дана 14. 5. 2013. Наручилац је објавио Одговоре на питања 4, Одговоре на питања 6.

Дана 16. 5. 2013. Наручилац је објавио Одговоре на питања 8.

Дана 16. 5. 2013. Наручилац је објавио или изменио Одговоре на питања 9, 10 и 11.

Отварање понуда је одржано 17. маја 2013. у 17.00 часова у просторијама Наручиоца.

Записник са отварања понуда је сачињен на лицу места, 17. 5. 2013. године

Дана 17. 5. 2013. Наручилац је објавио документ Обавештење за Инсулин.

Дана 17. 5. 2013. Наручилац је објавио Одговоре на питања 13.

Дана 17. 5. 2013. Наручилац је објавио или изменио Одговоре на питања 12.

Дана 18. маја 2013. је одржано преговарање са понуђачима (за партије 390-407), о чему је сачињен Записник о преговарању.

Дана 18. 5. 2013. Наручилац је објавио Обавештење понуђачима са којима ће се вршити преговарање 22. 5. 2013. године.

Дана 20. 5. 2013. Наручилац је објавио документ Допуна обавештења понуђачима са којима ће се вршити преговарање 22. 5. 2013. године.

Дана 20. 5. 2013. Наручилац је објавио Одлуку о додели уговора у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда, под бројем 1831/45

Дана 21. 5. 2013. Наручилац је објавио Додатна обавештења 2

Дана 22. маја 2013. је спроведен поступак преговарања (за све остале партије), о чему је сачињен Записник о преговарању који није постављен на Портал јавних набавки.

Дана 22. 5. 2013. Наручилац је објавио документ Обавештење о закљученом уговору Апотека Београд, (за партије 357, 390-397 и 399-407)

Дана 22. 5. 2013. Наручилац је објавио документ Обавештење о закљученом уговору Апотека Београд, (за партију 398)

Дана 23. 5. 2013. Наручилац је објавио документ Табела техничке спецификације јавне набавке бр. 1/13

Дана 23. 5. 2013. Наручилац је објавио Одлуку о додели уговора у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда (за партије 1, 2, 68, 90, 111, 148, 149, 172, 173, 174, 175, 193, 194, 215, 232, 238, 239, 265, 281, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 316, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 328, 340, 376, 378, 380, 433, 483, 484, 485, 508, 509, 514, 515, 516, 517, 518, 542, 543, 576, 577, 602, 611, 612, 613, 633, 634, 635, 636, 637, 639, 640, 645, 760, 780, 784, 785, 810, 814, 815, 816, 816, 817, 819, 820, 821, 832, 833, 834, 835, 837, 845, 846, 847, 848, 861, 865, 866, 867, 871, 872, 873, 906, Листу Д и Помагала)

Дана 23. 5. 2013. Наручилац је објавио Табелу ранг листа понуђача у јавној набавци 1/13.

Дана 27. 5. 2013. Наручилац је објавио Одлуку о додели уговора у преговарачком поступку без објављивања јавног позива бр. 1831/97 (за партије 3, 4, 5, 8, 9, 10, 16, 17, 18, 19, 20, 25, 26, 32, 34, 35, 51, 52, 56, 58, 69, 71, 72, 73, 74, 108, 120, 134, 142, 143, 144, 145, 146, 169, 170, 171, 176, 177, 185, 186, 195, 196, 197, 198, 199, 217, 219, 222, 223, 224, 226, 227, 236, 237, 248, 254, 263, 264, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 276, 286, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 303, 305, 306, 307, 311, 312, 317, 324, 335, 337, 338, 339, 345, 346, 347, 352, 353, 354, 355,

356, 358, 359, 360, 361, 371, 382, 421, 422, 424, 437, 438, 439, 450, 451, 455, 456, 460, 462, 469, 470, 472, 473, 482, 490, 503, 513, 515, 522, 523, 526, 531, 533, 534, 535, 536, 539, 541, 548, 551, 555, 557, 561, 580, 582, 593, 594, 595, 596, 607, 617, 618, 619, 621, 622, 623, 631, 632, 648, 655, 656, 666, 674, 675, 677, 693, 694, 695, 696, 698, 705, 709, 711, 712, 717, 722, 723, 730, 731, 732, 733, 734, 738, 739, 740, 757, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 770, 771, 772, 775, 776, 822, 826, 842, 843, 844, 860, 862, 875, 876, 881, 882, 896, 897, 898, 904, 905, 909, 910, 912, 913, 914, 21, 28, 40, 41, 44, 45, 60, 85, 87, 98, 99, 107, 110, 112, 113, 114, 122, 125, 126, 127, 128, 135, 137, 138, 140, 141, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 188, 189, 218, 220, 255, 256, 301, 304, 309, 326, 327, 336, 341, 348, 349, 350, 351, 362, 363, 367, 368, 369, 372, 388, 411, 416, 417, 423, 428, 430, 432, 443, 453, 454, 471, 474, 481, 486, 487, 488, 507, 529, 530, 532, 537, 540, 544, 545, 546, 562, 563, 567, 584, 585, 657, 658, 692, 713, 714, 715, 716, 741, 754, 755, 756, 802, 803, 850, 854, 874, 877, 895, 902, 915, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 686, 689, 743, 855, 916, 42, 43, 165, 166, 200, 206, 207, 250, 251, 282, 331, 332, 333, 475, 489, 491, 510, 511, 512, 521, 559, 560, 568, 569, 641, 663, 703, 704, 726, 727, 773, 774, 811, 812, 813, 839, 868, 869, 870, 15, 182, 233, 235, 302, 458, 629, 630, 807, 808, 809, 828, 849, 851, 852, 853, 857, 11, 22, 23, 24, 27, 29, 30, 31, 33, 46, 47, 48, 49, 50, 53, 54, 55, 57, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 119, 121, 124, 129, 130, 136, 152, 154, 156, 157, 167, 168, 179, 180, 181, 183, 184, 187, 190, 191, 192, 203, 205, 211, 212, 213, 214, 216, 221, 228, 229, 240, 241, 244, 245, 249, 252, 253, 260, 277, 278, 308, 315, 329, 342, 343, 344, 384, 386, 387, 409, 410, 418, 419, 420, 425, 426, 429, 431, 440, 441, 442, 444, 448, 449, 452, 457, 459, 464, 465, 466, 467, 468, 476, 477, 478, 480, 495, 497, 498, 499, 500, 501, 519, 520, 525, 527, 528, 547, 549, 550, 556, 558, 581, 583, 590, 591, 592, 597, 598, 599, 600, 601, 604, 605, 624, 625, 626, 627, 628, 647, 652, 659, 660, 661, 662, 667, 670, 671, 673, 688, 699, 700, 707, 728, 729, 737, 742, 744, 745, 746, 747, 769, 781, 782, 783, 789, 790, 794, 795, 818, 823, 824, 838, 859, 878, 899, 903, 911, 86, 139, 275, 538, 572, 573, 574, 575, 650, 706, 708, 710, 792, 793, 879, 880, 907, 908, 36, 37, 75, 76, 88, 89, 91, 100, 101, 102, 103, 104, 115, 116, 117, 118, 131, 132, 133, 230, 231, 258, 259, 261, 262, 330, 364, 365, 366, 373, 385, 389, 412, 445, 446, 447, 463, 479, 524, 552, 553, 554, 564, 565, 566, 578, 579, 609, 610, 664, 665, 684, 685, 718, 719, 720, 721, 724, 725, 735, 736, 777, 778, 779, 786, 787, 796, 797, 798, 804, 805, 806, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 893, 894, 283, 284, 285, 153, 155, 325, 427, 123, 147, 280, 334, 383, 408, 502, 300, 518, 603, 606, 608, 616, 434, 668, 669, 676).

Дана 27. 5. 2013. Наручилац је објавио документ Табела прилог 3 ранг листа понуђача

Дана 28. 5. 2013. Наручилац је објавио Одлуку о додели уговора у преговарачком поступку без објављивања јавног позива бр. 1831/97-1, (за партије 6, 7, 38, 109, 150, 151, 178, 201, 225, 234, 242, 246, 247, 269, 310, 314, 370, 374, 379, 492, 493, 494, 496, 504, 505, 586, 587, 614, 615, 638, 643, 644, 690, 749, 750, 751, 752, 753, 758, 788, 840, 863, 864, 413, 414, 415, 825, 701, 702).

Дана 28. 5. 2013. Наручилац је објавио Обавештење о закљученом уговору под бројем 1831/97-1 Набавка лекова Листа А и А1/РФЗО, лекова за лечење ХИВ-а/РФЗО, лекови Листа Д/РФЗО, медицинска помагала/РФЗО, по партијама.

Дана 28. 5. 2013. Наручилац је објавио Обавештење о наставку преговарања за партије 243, 257, 273, 274, 377, 570, 571, 646, 687, 691, 829, 830, 831, 858, 892, 917, 932, 944, 962,

984,985, 988, 1048, 1052, 1072, 1150, 1151, 1152, 1154, 1156, 1157, 1158, 1160, 1162, 1164, 1165, 1166, 1167, 1175.

Дана 30. 5. 2013. Сprovedен је поновни круг преговарања о чему је сачињен Записник о преговарању.

Дана 30. 5. 2013. Наручилац је објавио Обавештење понуђачима са којима ће се вршити преговарање 31. 5. 2013. године

Дана 31. 5. 2013. спроведен је поновни круг преговарања о чему је сачињен Записник о преговарању у штампаном облику.

Дана 31. 5. 2013. Наручилац је објавио Одлуку о додели уговора у преговарачком поступку без објављивања јавног позива бр. 1831/135, (за партије 243, 257, 273, 274, 377, 570, 571, 646, 687, 691, 829, 830, 831, 858, 892, 917, 932, 944, 962, 984, 985, 988, 1048, 1052, 1072, 1150, 1151, 1152, 1154, 1156, 1157, 1158, 1160, 1162, 1164, 1165, 1166, 1167 и 1175)

Дана 31. 5. 2013. Наручилац је објавио документ Прилог 4 Табела 2 Техничке спецификације јавне набавке 1/13

Дана 31. 5. 2013. Наручилац је објавио документ Прилог 5 Ранг листа јавне набавке 1/13

Дана 31. 5. 2013. Наручилац је објавио Обавештење о закљученом уговору

Дана 5. 6. 2013. Наручилац је објавио Обавештење о закљученом уговору

Дана 11. 6. 2013. Наручилац је објавио Обавештење о обустави поступка јавне набавке (за партије 12, 13, 14, 39, 84, 105, 106, 202, 204, 208, 209, 210, 243, 257, 273, 274, 279, 313, 375, 381, 377, 435, 436, 461, 506, 570, 571, 588, 589, 642, 646, 649, 651, 653, 654, 672, 691, 697, 748, 759, 791, 799, 800, 801, 827, 830, 836, 841, 856, 858, 900, 901, 928, 940, 941, 955, 1026, 1040, 1052, 1072, 1114, 1150, 1154 и 1156).

Сажетак надгледања јавне набавке

Подносилац Извештаја је именован актом Управе за јавне набавке као грађански надзорник за јавну набавку већег броја лекова и медицинских средстава по хитном поступку од стране „Апотека“ Београд. Овај поступак је био посебно значајан, како због ургентне потребе за набавком лекова, непримењивања поступака јавних набавки лекова од стране апотекарских установа у претходним годинама, као и због чињенице да је ово била прва јавна набавка за коју је именован грађански надзорник.

За потребе спровођења поступка Наручилац је обезбедио неопходне услове из члана 52. ЗЈН, предвиђености јавних набавки у оквиру плана јавних набавки и буџетских средства.

Одлука о покретању поступка је донешена. Ова одлука садржи обавезне елементе из члана 53. Закона, као и навођење разлога за примену преговарачког поступка из става 2 истог члана.

Комисија за јавне набавке образована је решењем, донешеним од стране органа надлежног за доношење одлука о покретању поступка јавне набавке. Решење садржи све обавезне елементе из члана 54 Закона.

Спровођење оваквог поступка је предвиђено чланом 36. став 1. тачка 3. Закона о јавним набавкама. Наручилац се обратио писменим путем Управи за јавне набавке, у складу са ставом 2. истог члана, те од Управе за јавне набавке у прописаном року прибавио неопходно мишљење, односно позитивно мишљење за спровођење овакве врсте поступка.

Наручилац је започео поступак након именовања грађанског надзорника, што је у складу са Законом о јавним набавкама.

Обавештење и конкурсна документација су објављени на Порталу јавних набавки и интернет страници наручиоца, у предвиђеном року, тачније, истог дана кад је обавештење званично донето.

Наручилац је испунио и своје обавезе из члана 36, ставови 2, 7, 8, 9, 11, које се односе на правила преговарачког поступка без објављивања јавног позива за подношење понуда. Наручилац је, у складу са ставом 7 истог члана, објавио Обавештење о покретању поступка на Порталу за јавне набавке, те је истог дана кад је истакнуто обавештење, постављена и конкурсна документација.

Наручилац је, такође, испунио обавезу да одреди елементе о којима ће се преговарати као и начину преговарања (конкурсна документација), као и обавезу вођења записника о преговарању (сачињени записници о преговарању су искључиво у штампаном облику, а не и у електронском).

Конкуренција у поступку јавне набавке је обезбеђена у пракси, с обзиром на то да је позван велики број понуђача - веледрогерија, које су регистроване и у могућности да одговоре предмету јавне набавке (29 потенцијалних понуђача, од којих су према сазнањима грађанског надзорника, сви доставили понуде за одређене партије). Поред тога, Обавештење је објављено на Порталу, тако да су и други потенцијални понуђачи могли да учествују у поступку.

Према увиду у поступање Наручиоца, била је остварена и једнакост понуђача, јер је Наручилац пружао одговоре и помогао решавање конкретних проблема који су се јављали. Транспарентност поступка је обезбеђена у свакој фази, како у смислу једнакости приступа документима учесницима у поступку тако и јавности. У току трајања целокупног поступка, наручилац је на Портал јавних набавки, а са кашњењем (за одређена документа) и на својој интернет страници постављао документа која су у току поступку сачињавана.

За већину партија у оквиру ове јавне набавке набављени су лекови и медицинска средства у складу са траженим спецификацијама, док је цена у свим била у границама прихватљиве.

Прописивање услова плаћања, на начин који је учинио Наручилац, иако је објективно, јесте проблематично зато што се кроз високо вредновање попушта на понуђену цену у случају да Наручилац раније плати испоручену робу цена у суштини вреднује по два основа и то на неједнак начин, што није логично и може да доведе до апсурдних последица (да буде боље пласиран понуђач којем ће на крају бити плаћена већа цена). Препоручује се детаљно испитивање ефеката примене овакве методологије вредновања понуда и прописивање јаснијих критеријума. Предуслов за то је прецизно дефинисање времена када ће наручилац бити у прилици да изврши исплату и тражење најповољнијих понуда под таквим условима.

У случајевима одређених партија, наручилац је прибегао поновном кругу преговарања, те на тај начин поступио супротно ономе што је предвидео у конкурсној документацији. Образложење за такво поступање је по мом мишљењу примерено конкретной ситуацији и сврсисходности конкретне јавне набавке, али ни у којем случају не сме постати устаљена пракса. Како би се овакве појаве избегле у будућности, потребно је вршити потпунију анализу стања и почетне ситуација са понудом лекова (проблеми у ситуацијама где постоји само један произвођач на тржишту, честе промене паковања лекова, фармацеутских облика, носилаца дозвола, те проблем ажурирања промена на листи РФЗО), тако да искуство из овог поступка јавне набавке треба да послужи као показатељ у којем правцу треба изменити поступање истог и сличних наручилаца и других државних органа.

За одређене партије је из разлога дефицитарности на тржишту обустављен поступак (укупно 64 партије). За одређене партије није било понуда, а по једној партији се јавио

понуђач са ценом која је изнад процењене (не и изнад цене коју је одредио РФЗО), али услед хитности поступка и угроженог здравља пацијената, наручилац се одлучио да у поновном кругу преговарања понови достављање понуда, не би ли се избегла потпуна несташица таквих јединица лекова. Овакво поступање сматрам у конкретном случају сврсисходним, мада је законски основ споран.

Грађански надзорник није наишао на озбиљније препреке у обављању својих дужности.

Поступак који је претходио објављивању обавештења о покретању преговарачког поступка и постављања конкурсне документације на Портал јавних набавки и интернет странице наручиоца

Пре започињања процедуре постављања обавештења и конкурсне документације на Портал јавних набавки, "Апотека Београд" је грађанског надзорника 26. 4. 2013. године обавестила о испуњеним условима за започињање поступка јавне набавке лекова са листе А и А1/РФЗО, лекова са Листе Д/РФЗО и медицинских помагала/РФЗО који спроводи наручилац, "Апотека Београд" из Београда, улица Бојанска 16/IV, те у процесу припреме конкурсне документације замолила за његово присуство на радним састанцима Комисије за јавне набавке.

Одржана су два састанка ове врсте и то 30. 4. и 8. 5. 2013. године. Као грађански надзорник, а у циљу што боље припреме и прикупљања информација о предметној јавној набавци, позиву сам се и одазвао, пре свега као независан и објективан посматрач. Као грађански надзорник, нисам учествовао у раду Комисије за јавне набавке наручиоца, нити у доношењу одлука које су на састанцима о конкретним питањима предлагане или су о њима доношени закључци. Такође, као грађански надзорник, нисам давао сугестије, мишљења у вези са предлозима и закључцима Наручиоца.

На радним састанцима Комисије за јавне набавке Наручиоца су разматрани конкретни проблеми у сачињавању конкурсне документације (нпр. проблем веома кратких рокова са обзиром на обимност процедуре за достављање и за разматрање понуда), техничка питања временског трајања поступка отварања понуда у овом конкретном случају с обзиром на обим процедуре, друга битна питања (одређивање елемената преговарања, питање таксе за покретање захтева за заштиту права, списак понуђача којима позиве треба доставити, услови за учешће итд.). Састанак је послужио као прилика за прикупљање мишљења и ставова око тога како конкретне процедуре спровести. На овим састанцима су такође разматрана и питања стручне природе из области фармације, као и питање проблема утврђивања цена по којим би се фактурисао лек који се прибави у овом поступку јавне набавке (случајеви када је тржишна цена лека већа од оне коју „признаје“ РЗФО). Проблем је већ евидентиран и у ранијим случајевима набавки лекова од стране апотекарских и здравствених установа. Такође, постоји и проблем за спровођење набавки када на тржишту дође до промене цене одређеног лека, када наручилац долази у проблем, јер понуђач није спреман да, након наглог повећања тржишне цене лека настави са испоруком по претходно уговореној цени. Као грађански надзорник, сматрам да је неопходна још опсежнија и квалитетнија процена тока цена лекова, нарочито за дефицитарне јединице, на којима постоји само по један регистрован лек или један добављач, односно основни произвођач. Осим тога, потребна је процена стабилности тржишта, с обзиром на то да је чест случај да се препоруке лекара односе на лекове које

производе „нестабилни“ произвођачи, који тешко опстају на тржишту, и није могуће обезбедити жељену количину и квалитет.

На сваки захтев грађанског надзорника за увидом у документацију која се употребљава у поступку и пружањем информација о конкретном поступку, представници Комисије за јавне набавке су изашли у сусрет у свим фазама припреме за поступак и израде конкурсне документације. Тако сам, у овој фази поступка јавне набавке, имао увид у радну верзију конкурсне документације, коју нисам детаљније анализирао, с обзиром на кратко време које је преостало до предвиђеног времена за њено објављивање. Такође, имао сам у овој фази поступка увид у табелу са техничким спецификација лекова по партијама, коју нисам анализирао, с обзиром на непознавање материје (фармације).

Дана 8. 5. 2013. године, Обавештење о покретању преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, као и Комплетна конкурсна документација у поступку су постављени на Портал јавних набавки, и истовремено на интернет страницу понуђача.

Конкурсна документација

О конкурсној документацији уопште

Конкурсна документација у конкретном предметном поступку садржи све обавезне елементе из члана 61. Закона о јавним набавкама. Приликом разматрања конкурсне документације нисам уочио неслагање са неким од формалних захтева из *Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова* ("Службени гласник РС", број 29/13).

Процена вредности јавне набавке

У конкурсној документацији није била објављена процењена вредност јавних набавки по појединим партијама (односно лековима). На основу комуникације са Наручиоцем, Грађански надзорник је дошао до закључка да је процењена вредност набавки за сваку појединачну партију одређена према „ценовнику“ РФЗО ("Правилник о листи лекова који се издају на терет РФЗО" који је обавезујући за Апотеку Београд, што је по наводима Наручиоца регулисано и међусобним уговором), а не на основу процена тржишта које би вршио Наручилац или неко други за њега. Имајући у виду овакав начин процене вредности набавке, могуће су тешкоће приликом набавки конкретних лекова чија је тржишна вредност, услед разних фактора, већа од опсега који признаје РФЗО и која је, самим тим, већа од цене која ће се сматрати прихватљивом у поступку јавне набавке. Овај проблем би се могао лакше превазићи у отвореном поступку јавне набавке. У том случају, када се појаве евентуалне неприхватљиве понуде, могуће је спровести преговарачки поступак и доћи до цене која ће бити прихватљива за наручиоца. Међутим, када се од почетка спроводи преговарачки поступак, нарочито када се он спроводи због хитности, могућност преговарање у више кругова би се морало обавезно предвидети конкурсном документацијом. Процена вредности лекова са листе Д рађена је на бази тржишних цена, обзиром да цену лека са ове листе не ограничава држава.

Техничке спецификације

Техничке спецификације предмета јавне набавке постављене су у складу са мишљењем (бр. 011-00-267/2013 од 29. 4. 2013. године) које је Наручилац добио на упит (допис Наручиоца број 1838 од 24. 4. 2013.) од Управе за јавне набавке.

Управи за јавне набавке Наручилац је тражио мишљење у вези са применом Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 124/12), у вези са начином спровођења јавне набавке лекова који се издају пацијентима на терет РФЗО. УЈН је у одговору на овај захтев навела да је:

- чланом 1. Закона о јавним набавкама прописано да се овим законом уређује планирање јавних набавки, услови, начин и поступак јавне набавке; регулише централизација јавних набавки; уређује јавна набавка у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга и у области одбране и безбедности;

одређује начин евидентирања података о јавним набавкама; одређују послови, начин рада и облик организовања Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки; одређује начин заштите права у поступцима јавних набавки и у другим случајевима у складу са законом; уређују и друга питања од значаја за јавне набавке.

- Чланом 27. став 1. Правилника о условима, критеријумима и мерилима за закључивање уговораса даваоцима здравствених услуга и за утврђивање накнаде за њихов рад за 2013. годину ("Сл. гласник РС" бр.125/12, 9/13, 17/13), прописано је да је апотека у обавези да изда лек који је прописан на лекарском рецепту. Ставом 2. истог члана прописано је да, изузетно, у случају да апотека не располаже леком прописаним на лекарски рецепт, апотека може издати други лек као замену, истог генеричког састава, исте или ниже цене, ако лекар изричито није написао да се изда само прописани лек.
- Да је предмет регулација Закона о јавним набавкама је процедура набавки добара, услуга и радова од стране наручилаца, односно да Закон о јавним набавкама не регулише начин обављања делатности које су поверене појединим наручиоцима. У конкретном случају, обављање делатности апотека као здравствених установа регулисано је Законом о здравственој заштити ("Сл. гласник РС" бр.107/05...119/12). Законом о здравственој заштити регулишу се и питања система здравствене заштите, организација здравствене службе, друштвене брига за здравље становништва, општи интерес у здравственој заштити, права и обавезе пацијената итд. Јавне набавке овде имају логистичку функцију, у смислу обезбеђења услова за обављање здравствених делатности и никако не могу да одређују начин обављања здравствене делатности. **Уколико су правила пружања здравствене заштите и обављања здравствене делатности таква да обавезују на набавку тачно одређеног лека, набавка тог лека ће се спровести по његовом фабричком називу јер је немогуће на други начин прецизно описати предмет јавне набавке.** У конкретном случају, одговарајућа замена том предмету јавне набавке неће постојати. Међутим, оваква могућност постоји само ако је немогуће обезбедити одговарајућу замену том леку. Уколико је замену могуће обезбедити, наручилац би био обавезан да прихвати и понуђени лек који представља одговарајућу замену. У случају да не постоји могућност нуђења одговарајуће замене траженом леку, наручилац мора да буде у могућности да исто оправда пружањем одговарајућег образложења и указивањем на одговарајуће прописе.

Осим тога, УЈН је у свом мишљењу напоменула да „навођење само генеричког назива не значи да наручилац набавља само једно заштићено име“. Наиме, наручилац је тај који дефинише услове за учешће и дефинише предмет јавне набавке и услове будућег уговора. Уколико наручилац има потребу за набавком више различитих заштићених

имена, он може да захтева подношење понуде која подразумева већи број заштићених имена у оквиру исте генерике. Наручилац мора да буде у могућности да оправда овакав захтев, пре свега са становишта услова и начина на који је дужан да своју делатност обавља. Такође, наручилац може да закључи и оквирни споразум којим ће утврдити битне елементе будућег уговора и на тај начин обезбедити ефикасније снабдевање с обзиром да за потребе закључења појединачних уговора неће бити у обавези да спроводи јавну набавку. УЈН је такође напоменула да је ово мишљење засновано искључиво на наводима из дописа Наручиоца.

Сматрам да питање могућности да овај или било који други наручилац у поступку јавне набавке наводи тачно комерцијално име добара које набавља или произвођача од којег се набављају добра треба да буде појашњено или у Закону о јавним набавкама или пропису који је са њим у сагласности а односи се на системска правила из области предмета набавке, то јест, **да око питања допуштености такве праксе не би смеле постојати никакве недоумице које би се решавале на индивидуалном нивоу, кроз мишљења о примени Закона.**

Услови за учешће у поступку јавне набавке

Услови постављени понуђачима за учешће у поступку били су у свему у складу са обавезама предвиђеним чланом 76. и начинима доказивања из члана 77. ЗЈН, то јест, Наручилац је навео све обавезне услове из Закона. Наручилац је поред обавезних поставио и додатне услове. Додатни услови су се односили на следеће:

- 1) *Услов: Да понуђач располаже неопходним пословним и финансијским капацитетом, односно да је у 2012 години остварио укапан промет добара који су предмет јавне набавке најмање у износу дате понуде, те као доказ испуњења услова Завршни рачун за 2012. годину;*
- 2) *Услов: Кадровски капацитет, те као доказ испуњења: изјаву понуђача да има у радном односу једног запослемог Дипл. фармацеута/ лекара;*
- 3) *Услов: Технички капацитет, те као доказ испуњења изјаву понуђача да поседује једно доставно возило;*
- 4) *Услов: Средство финансијског обезбеђења, те као доказ: банкарска гаранција за озбиљност понуде-неопозива, безусловна, без права на приговор и платива на први позив на износ од 0,01% вредности понуде, као гаранција да неће мењати или повући своју понуду или одбити да потпише Уговор уколико његова понуда буде изабрана као најповољнија. Достављају сви понуђачи;*
- 5) *Услов: Средство финансијског обезбеђења те као доказ испуњења: писмо о намерама пословне банке да ће издати гаранцију за добро извршење посла- неопозива, безусловна, без права на приговор и платива на први позив на износ од 5% вредности понуде, односно Уговора. Писмо о намерама достављају сви понуђачи а банкарску гаранцију само понуђач чија понуда буде изабрана;*

Сматрам да постављени додатни услови нису нарушили начело конкуренције и једнакости међу понуђачима, и то из следећих разлога:

- Минимални финансијски капацитет је био дефинисан тако да вредност понуде не буде већа од укупног прошлогодишњег промета, што је разложно очекивати да би требало да испуни сваки од потенцијалних понуђача, поготово имајући у виду да је набавка расписана по партијама.
- Услов у погледу кадровског капацитета и техничког капацитета је дефинисан минимално (један запослени дипломирани фармацеут или лекар, једно доставно возило).
- Средства финансијског обезбеђења су одређена у уобичајеним процентима у односу на вредност понуде.

Оцену да додатни услови нису нарушили начела Закона о јавним набавкама заснивам и на разговорима са понуђачима који су учествовали у поступку јавне набавке, као и на чињеници да понуђачи нису давали примедбе у погледу ових услова.

Критеријум и елементи критеријума

Критеријум за који се наручилац определио је била "економски најповољнија понуда". Елементи критеријумана основу којих је наручилац закључио уговоре су били описани и вредновани. "Цена" и "услови плаћања („касса сцонто")" постављени су у односу 65 према 35 пондера (у корист елемента критеријума „цена"). Из конкурсне документације произлази да је Наручилац оставио могућност да се предмет набавке плати, по испостављеним фактурама, „до 30. у месецу за фактуре достављене од 1. до 15. у истом месецу, а за оне које су испостављене од 16. до 30. до 15. дана наредног месеца". Наручилац је предвидео могућност да понуђачи у својим понудама предложе дужи рок плаћања (45 или 60 дана од испостављања фактуре) и да наведу који ће попуст на понуђену цену бити дат Наручиоцу уколико своје обавезе измири у року од 30, 45 односно 60 дана. Такве понуде би, према конкурсној документацији биле вредноване одговарајућим бројем пондера у оквиру елемента „услови плаћања". Поред тога, наручилац је предвидео могућност плаћања до 150 дана („који се не бодује" у оквиру елемента критеријума „услови плаћања"). Из наведеног се може закључити следеће:

- да вредност понуде, односно цена коју Наручилац плаћа понуђачу, неће бити она која је наведена као цена из понуде уколико Наручилац изврши плаћање у року од 30, 45 односно 60 дана, уколико је понуђач дао могућност попушта на исплату у наведеним роковима
- да ће вредност понуде, односно цена коју Наручилац плаћа понуђачу, бити она која је наведена као цена из понуде уколико Наручилац изврши плаћање у неком дужем року (између 61 и 150 дана)

По искуству грађанског надзорника, дефинисање елемената критеријума при којем се посебно вреднују услови плаћања није неуобичајено у Републици Србији. Међутим, може се поставити питање његове оправданости. Наиме, ако је Наручилац (овај или било који други) у конкурсној документацији исказао спремност да предмет набавке плати и у року до 30 дана (што значи да је предвидео да ће бити у могућности то да учини), није логично да евентуално касније плаћање вреднује великим бројем пондера. Иако Закон о јавним набавкама не поставља изричито ограничење у погледу броја пондера за одабране елементе критеријума, сматрам да одложено плаћање не би смело да буде вредновано више него што је корист коју би наручилац могао да оствари орочавањем средстава у периоду за који је плаћање одложено. Сматрам да се на овај начин у повољнији положај стављају понуђачи веће финансијске снаге, који могу да понуде дужи рок плаћања а да се мање утиче на њихову ликвидност.

У конкретном случају, код дефинисања елемената критеријума „услови плаћања“, Наручилац је поступио на неуобичајен начин. Наиме, обично Наручиоци више вреднују могућност коју им понуђачи дају, да касније плате цену добара, услуга или радова који су предмет јавне набавке. Код ове јавне набавке, ситуација је другачија, јер се као „услови плаћања“ у ствари вреднује попуст на цену, односно крајња цена добара које ће Наручилац платити. Оваква примена елемента критеријума „услови плаћања“ ствара конфузију, јер заправо није реч о „условима плаћања“, већ о крајњој цени која ће бити плаћена. Самим тим, уколико би Наручилац платио купопродајну цену у неком од рокова за које је предвиђен попуст, купопродајна цена би била два пута вреднована – кроз елемент критеријума цена и елемент критеријума „услови плаћања“, при чему се вреднују на различите начине.

Уколико је високо вредновање одложеног плаћања последица несигурности Наручиоца у погледу прилива средстава од РФЗО, односно, да Наручилац не би био у могућности да измири уговорене обавезе уколико би по свим партијама требало да изврши плаћање у року од 30 дана, онда би било исправно поставити касније плаћање као услов, а не као елемент критеријума. С друге стране, уколико је Наручилац сигуран да ће бити у могућности да у року од 30, 45 односно 60 дана измири своје обавезе према понуђачу, сматрам да би било примереније да се на то обавезао. У том случају не би било никакве потребе да се дефинише посебан елемент критеријума – „услови плаћања“, већ би понуђачи одмах доставили понуде у којима су обрачунати „попусти“. Након тога, Наручилац би могао да изврши једноставно рангирање понуда на основу понуђене цене.

Ситуацију у којој се рангирају понуђачи са истим бројем пондера, Наручилац је предвидео да реши тако што ће уговор доделити понуђачу са већим укупним "касса сконтом", те тако и навео у Конкурсној документацији. Међутим, у пракси су се ситуације (пример партије 815) у којим су понуђачи имали једнаку понуђену цену и једнак "касса сконто". Рангирање је извршено на основу поређења укупног броја

партија које је сваки од упоређиваних понуђача укупно освојио у поступку. Наручилац овај метод није навео у тачки 6.25. Конкурсне документације, али јесте у одговору једном од понуђача (питање број 10, Договори на питања 1834-4-6 од 10. 5. 2013. године), који је и објавио на Порталу јавних набавки.

Опис поступка заштите права

Поступак заштите права понуђача, односно заинтересованог лица је у потпуности приказан и објашњен у конкурсној документацији. У конкурсној документацији је истакнуто да је такса за подношење захтева за заштиту права 40.000 динара, што представља износ таксе у случајевима када се спроводи преговарачки поступак из члана 36. У вези са чланом 156. став 1. тачка 2.

Од објављивања позива за подношење понуда, до отварања понуда

Од објављивања обавештења и постављања конкурсне документације на Порталу, па до истека рока за подношење понуда, наручилац је добио велики број питања од заинтересованих лица, која се односе на конкурсну документацију и услове учешћа. Према информацијама које сам добио од Наручиоца, Наручилац (Комисија за јавне набавке) су одговарали на све упите са дневном ажурношћу, уз детаљно образложење сваког одговора. Сва пристигла питања, као и сви одговори на постављена питања од стране понуђача, објављена су на Порталу јавних набавки (на интернет страници су нека питања и одговори објављени касније него на Порталу, то јест тек 26. јуна). У склопу надгледања поступка јавне набавке, извршена је провера одговора на узорку од 10 питања и сматрам да су одговори које је Наручилац пружио били адекватни и у складу са прописима.

На неке од примедби, Наручилац је позитивно одговорио и изашао у сусрет понуђачима (продужење рока за достављање понуда). Напимињем да се пред Наручиоцем налазио тежак посао, с обзиром да је велики број питања пристизао у последњим данима рока за достављање понуда (на пример: последње питање је стигло око 13:30 часова, последњег дана за достављање понуда 17. 5. 2013. године, око 3 часа пре истека рока за подношење понуда који је био у 16:30 часова).

Рок за достављање понуда је одређен на кратак период, водећи се хитношћу поступка. На примедбу неких понуђача да је рок прекратак заприпрему понуда, Наручилац је позитивно реаговао, и продужио је рок за четири дана у односу на првобитни. Највећи број понуђача, према мојим опажањима је спремно дочекао хитну набавку лекова у преговарачком поступку, и није имао замерки ни на основни, ни на продужени рок за достављање понуда.

Поступак отварања понуда

Отварање понуда спроведено је у адекватној просторији обзиром на број понуђача и заинтересовану јавност. Отварање као и поступак преговарање спроведени су у оквиру седишта "Апотека Београд". Приступ јавности је у потпуности био омогућен, те су тако да су сва заинтересована физичка лица или представници правних лица, имали приступ поступку отварања. Међутим, на самом отварању понуда нису уочени представници медија, већ само представници понуђача, произвођача лекова и других апотекарских установа. У току поступка отварања понуда и поступака преговарања није било притужби грађанском надзорнику на ускраћивање могућности присуства.

У поступку отварања понуда, нисам уочио неправилности које су везане за исправност процедуре отварања, евидентирања понуда и сачињавања записника. Период између протекла рока за достављање понуда и почетка процедуре отварања понуде је био минималан. Процедура отварања приспелих понуда је започета тачно у 17:20 часова. Претходило је краће кашњење услед уноса података и припреме материјала за поступак отварања. Отварање понуда је организовано на следећи начин: понуђачи су прозивани, по редоследу приспећа понуда, тим редоследом је сваки представник понуђача иступао, достављао Комисији пуномоћје, односно овлашћење за заступање и поступак преговарања, а након утврђивања постојања овлашћења и копију понуде на носачу информација (углавном УСБ хард диск), претходно припремљену и спаковану на начин на који је тражено конкурсном документацијом, достављао посебно одређеном лицу Наручиоца, који је копију понуде уносио у претходно припремљену базу података. Комисија је заузела став да се уместо приказа овлашћења лица која су у понудама наведена као представници наручиоца, прихвати увид у личне карте тих представника. На ову праксу нико од присутних није имао примедби. За то време, чланови Комисије за јавне набавке Наручиоца су евидентирали основне податке из понуде, документе који указују на испуњавање услова, односно прихватљивост понуде, посебно водећи рачуна о постојању свих тражених докумената из конкурсне документације. Председник Комисије или други чланови, гласно су наводили постојање или непостојање свих приспелих докумената у оквиру достављених понуда, те је на тај начин обезбеђено информисање свих присутних, што није посебно проверавано у поступку надгледања ове јавне набавке.

На самом почетку поступка отварања понуда, услед измењених околности и критичне ситуације која се односила на тренутни недостатак лекова из породице "инсулина" у апотекама, представница Комисије је изнела предлог да се већ сутрадан спроведе преговарање за партије које се односе на лекове "инсулине" (партије од броја 390-407) и образложила тај предлог, те оставила понуђачима период до окончања поступка отварања да се изјасне. Понуђачи су се усагласили да изађу у сусрет предлогу наручиоца, те да се већ сутрадан, до 12 часова, поднесу нове понуде за ову врсту лекова. Предлог је унет у записник, а од стране понуђача није било забележених примедби.

Поступак је успешно окончан отварањем свих приспелих понуда. Након поступка израде копија Записника са отварања понуда, уследило је прозивање свих понуђача који су доставили понуде, потписивање записника и уручивање на лицу места. Идеја да се понуда доставља на УСБ хард диску, уз званичну понуду на начин на који се то захтева Законом је у потпуности била успешна, и у великој мери уштедела време које је било потребно да се понуде убележе и учине погодним за упоређивање и вредновање.

На самом крају поступка отварања понуда изнета је и једна примедба, од стране понуђача "Фармалогист", која је на захтев понуђача који је истакао, унета као констатација у записник а односи се на то да "понуде које се отворе у поступку отварања понуда, нису коначне понуде".

Преговарачки поступак

Преговарачки поступак је конкурсном документацијом предвиђен да се спроведе у једном кругу достављања понуда, након увида и сазнавања конкурентских понуда, те достављањем на исти начин као и у првобитном поступку отварања понуда. За круг преговарања је дат примерен рок.

Преговарачки поступак започео је дан након отварања понуда, 18. 5. 2013. године, отварањем понуда за партије 390- 407- "инсулини". Председник Комисије за јавне набавке је обавестио понуђаче званично да је претходног дана пропуштено да се помене партија под бројем 357, сада додата у званичном обавештењу у позиву који им је накнадно достављен, неколико сати након поступка отварања понуда. Пропуст је био више техничке природе, те је закључак је дошло до формалне грешке приликом навођења партија које се односе на "инсулине", и да партија 357 није наведена услед превида као партија за коју ће поступак преговарања започети раније. Са овом констатацијом су се сложили и сви присутни понуђачи на преговарању за наведене партије. Преговарачки поступак закључен без примедби. И у овом делу поступка било је омогућено присуство јавности, те је поступак преговарања пратио и један од представника произвођача, као и понуђач који није конкурисао на конкретним партијама.

Поступак преговарања за највећи број партија спроведен је 22. 5. 2013. године на готово идентичан начин као и поступак отварања понуда. Од стране понуђача није било примедби које би биле унете у записник. Било је неколико питања у вези са нејасноћама у поступку које су одмах разјашњене.

Проблем о којем сам информисан пред сам поступак преговарања од стране председника Комисије за јавне набавке Наручиоца, јесте да је након отварања понуда утврђено да за готово 50 партија:

- није достављена ни једна понуда или
- да се за једну партију јавио само један понуђач који је у понуди доставио цене које су изнад цена које је утврдио Републички фонд за здравствено осигурање као максималне и које су самим тим биле неприхватљиве.

Желећи да спроведе набавку и за партије код којих су се јавили наведени проблеми, Наручилац је направио „компромисно решење“, тако што је организовао још један круг преговарања и ту своју одлуку објавио документу "Обавештење о наставку преговарања", постављеном на Порталу јавних набавки дана 28. 5. 2013. године. Циљ је био да се добију понуде по партијама за које није било понуда, то јест да се „неприхватљиве понуде учине прихватљивим“. Организовање поновног круга преговарања није било предвиђено конкурсном документацијом, нити предвиђено правилима спровођења преговарачког поступка без објављивања позива из Закона о јавним набавкама. На ову околност сам указао представницима Наручиоца али је

Наручилац одлучио да ипак спроведе ову процедуру, јер није било другог начина да се реализује набавка неопходних лекова. Према сазнањима које имам, нико од понуђача није имао примедбе на овакво поступање Наручиоца нити је покретао поступак заштите права.

Овај поступак "поновног преговарања" (тзв. други круг преговарања за партије за које није било понуда, односно за које су понуђене цене биле неприхватљиве за понуђача) спроведен је 30. 5. 2013. године. Претходно је, као што сам и сугерисао представницима Наручиоца да треба да учине у смислу образлагања и објављивања својим намера и поступања, Наручилац објавио *Обавештење понуђачима који учествују у поступку преговарања за набавку лекова Листа А и А1/РФЗО, лекова за лечење ХИВ-а/РФЗО, лекови Листа Д/РФЗО, медицинска помагала/РФЗО, о наставку поступка преговарања за партије 243, 257, 273, 274, 377, 570, 571, 646, 687, 691, 829, 830, 831, 858, 892, 917, 932, 944, 962, 984, 985, 988, 1048, 1052, 1072, 1150, 1151, 1152, 1154, 1156, 1157, 1158, 1160, 1162, 1164, 1165, 1166, 1167, 1175, у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда ЈН бр. 1/13.*

Дана 31. 5. 2013. је такође организован круг поновни преговарања за партије за које није било понуда. Спроведен је на исти начин на који су спроведени и поступак отварања понуда, као и основни поступак преговарања. Међу електронском документацијом која ми је достављена не налази се записник са отварања понуда и обавештење о преговарању за ове партије, нити су ти документи објављени на Порталу.

Као што је већ речено, с обзиром на врсту поступка, и на то да конкурсном документацијом није предвиђен још један круг преговарања, додатно преговарање је активност Наручилаца за коју нисам пронашао упориште у важећим прописима. Међутим, и поред тога, чини се да се за ову активност могу наћи и одређени разлози који је оправдавају, макар на нивоу сврсисходности, ако не и у погледу процедуре.

Разлози за спровођење овакве активности су двојаки. Прво, то су разлози који се тичу потребе да се лекови хитно набаве (изузетна важност набавке, критична ситуација са стањем лекова у понуди апотека, немогућност пацијената да прибаве лекове који се издају на рецепт, озбиљност ситуације везане за здравље и потребе грађана за лековима и медицинским помагалима). На овом месту нећемо улазити у разлоге који су довели до такве хитности, будући да се они не тичу спровођења самог поступка набавке који је надгледан. Други разлог лежи у процени да ће Наручилац располагати довољним средствима да прихвати и „неприхватљиве“ понуде за поједине партије (али не изнад максимума одређеног од стране РФЗО).

Неопходно је да се у будућности овакве ситуације избегну тако што ће се урадити боља припрема и анализа тренутне ситуације са лековима. То би требало да буде посао не само апотекарских установа, као наручилаца, већ пре свега РФЗО, који у крајњој

инстанци, одређује максималне цене које ће бити плаћене за поједине лекове. Наиме, на тржишту долази до промена које утичу на цену и расположивост лекова и медицинских средстава, тако да се неки лекови више не производе или се може очекивати да ће у скоријој будућности престати интерес произвођача да се производе, тако да треба размотрити допуну или измену списка лекова који се могу набављати о трошку РФЗО.

Импровизовање у оваквим ситуацијама не сме постати пракса, и решење се мора пронаћи што пре, јер је евидентно да ће се појавити и приликом спровођења будућих поступака истог Наручиоца, односно других апотекарских установа или здравствених центара. У току сачињавања извештаја грађанског надзорника, примећено је да друге апотекарске установе у Републици Србији преузимају модел и начин спровођења поступка у основи на исти начин и уз сличну припрему као и "Апотека Београд", па је неопходно да се овај проблем што пре анализира и уколико је могуће, умањи или реши.

Стручна оцена понуда

У процесу надгледања нисам пратио непосредно процес стручне оцене понуда. Оцењивање понуда је, према сазнањима које имам, у поподневним и вечерњим сатима након првог преговарања, као и у данима који су уследили. Документ *Извештај о стручној оцени понуда* није објављен на Порталу јавних набавки и за то не постоји обавеза Наручиоца. На моје тражење Наручиоцу да ми се сви сачињени документи доставе, упућен сам на то да су сви документи објављени на Порталу јавних набавки. Наручилац је накнадно доставио извештаје који су тражени, напомињући да су то сви који су сачињени у току поступка. О основу за доношење одлука могло се делимично судити на основу документа који јесте објављен, и то под називом "Ранг листа понуђача." Ова ранг листа садржи табеларно приказане податке за набавку у оквиру партија за које је наручилац добио понуде. Из наведеног табеларног приказа може се видети која је била понуђена цена и на који начин је био вреднован елемент критеријума „понуђена цена“. Кад је пак реч о примени елемента критеријума „услови плаћања“, приказ није довољно јасан, будући да се види само крајњи резултат вредовања (број пондера) а не и поступак вредновања (на који начин је овај број израчунат у сваком конкретном случају). Такође, приметно је да су за велики број партија сви понуђачи тражили исту или готово исту цену, те да је у великом броју случајева одабир извршен на основу „услова плаћања“. Кад је пак реч о овим условима, приметно је да су понуђачи махом давали исти попуст на понуђену цену за све рокове плаћања који се наводе у табели, што озбиљно доводи у питање оправданост примене овог елемента критеријума, поред других разлога који су већ описани.

Одлуке о додели уговора

Одлуке о додели уговора су доношене сукцесивно, по одређеним партијама, у складу са утврђеном хитношћу поступка (пример партија за "инсулине" из првог круга преговарања који је одржан дан након отварања понуда, 18. 5. 2013. године), а у другим случајевима у складу са вреднованим понудама након званичног круга преговарања. Услед тога, одлучивање је трајало нешто дужи временски период. Разлог је пре свега био обимност посла и изузетно велики број партија у поступку (1175).

Одлуке су објављиване на Порталу јавних набавки и интернет страници Наручиоца у неколико докумената, који су побројани у одељку о хронологији. Одлуке по највећем броју партија донете су након првог круга преговарања, који је био предвиђен конкурсном документацијом, а у одређеним партијама након неподвиженог "поновног преговарања". Списак ових партија је побројан у одељку о хронологији.

У току трајања поступка вредновања понуда по одређеним партијама, грађанском надзорнику је достављен мејл са примедбом, упућен од стране једног од понуђача, у којем се износи потенцијални проблем у обавештавању понуђача чија је понуда изабрана као најповољнија. Како ми је објашњено од стране понуђача, наводни проблем се састојао у чињеници да је Наручилац позвао одабраног понуђача да директно приступи потписивању уговора јер је одабран као најповољнији по одређеним партијама а да пре тога одлуку о додели уговора није видео на Порталу, нити му је непосредно достављена. Као грађански надзорник, најпре сам прикупио све расположиве информације о наведеној ситуацији и потенцијалном проблему и о томе обавестио усмено представника Наручиоца (чувајући при том у потпуности анонимност понуђача који ми се обратио). Према информацијама које сам прикупио, одлука о додели уговора била је постављена на Портал истог дана када сам примио ову примедбу од понуђача. Такође, као што сам сазнао од представника више наручилаца, оваква пракса обавештавања понуђача пре објављивања одлуке на Порталу је уобичајена, нарочито код хитних набавки и суштински не омета спровођење поступака јавних набавки, већ их убрзава. Понуђач није покретао поступак заштите.

Обустава поступка

У одређеним партијама није дошло до доношења одлуке о додели уговорА јер ни једна понуда није достављена ни након поновног круга преговарања тако да је дошло до обуставе поступка.

Обустава поступка учињена је у укупно 64 партије и то партије по бројевима: 12, 13, 14, 39, 84, 105, 106, 202, 204, 208, 209, 210, 243, 257, 273, 274, 279, 313, 375, 381, 377, 435, 436, 461, 506, 570, 571, 588, 589, 642, 646, 649, 651, 653, 654, 672, 691, 697, 748, 759, 791, 799, 800, 801, 827, 830, 836, 841, 856, 858, 900, 901, 928, 940, 941, 955, 1026, 1040, 1052, 1072, 1114, 1150, 1154 и 1156.)

Поступак је обустављен за партије за лекове са Листе А и А1 и партије за помагала из разлога што није достављена ниједна понуда из разлога дефицитарности на тржишту. Предвиђено је да се набавка за лекове са Листе А и А1 и помагала изврши у отвореном поступку (који је започет у јуну 2013), а за партије за лекове са Листе Д, како је наведено у Обавештењу о обустави поступка од 11. 6. 2013, а закључујем да ће се набавка извршити непосредно од стране РФЗО.

Како би се предупредили овакви проблеми, неопходно је да се настала ситуација са дефицитарношћу избегне бољом анализом тржишта, информисањем о тренутним потребама и залихама, сарадњом институција које планирају набавке лекова са лекарима који преписују дефицитарне лекове, бољом сарадњом фармацеута који имају увид у стање и ситуацију на тржишту и лекара који лекове преписују и на тај начин креирају тренд одређених лекова који се набављају а немајући увид и реалну тржишну ситуацију. Наравно, једнако је важно обезбедити транспарентност контаката између потенцијалних понуђача и произвођача лекова и медицинских средстава са једне и институција које спроводе набавке и лекара који преписују лекове са друге стране, како би се умањили корупциони ризици који при том настају.

Закључивање уговора

Само закључивање уговора са одабраним понуђачима није био предмет надгледања. Списак закључених уговора наведен је у одељку о хронологији. Запажено је да појединачни уговори са понуђачима закључени за све партије за које је тај понуђач одабран, а не појединачно по партијама. Из објављених Обавештења о закљученим уговорима може се видети укупна вредност уговора са конкретним понуђачима, али не и појединачна вредност за партије из ове јавне набавке.

Заштита права

Према мојим сазнањима, нису покретани поступци заштите права у вези са овом јавном набавком.

Уопште о вршењу послова грађанског надзорника

У вршењу посла грађанског надзорника нисам наишао на проблеме у комуникацији са члановима Комисије за јавне набавке и другим представницима Наручиоца. Сви документи које сам таксативно тражио су ми достављени или сам упућен на Портал јавних набавки и интернет страницу Наручиоца, осим Извештаја о стручној оцени понуда (као постоји као посебан документ под тим називом и који је накнадно достављен). Представници Наручиоца су ме правовремено обавештавали о свим радњама у спровођењу поступка, које су у овом извештају описане. Представници Наручиоца су били спремни и да се саветују са мном у неколико ситуација пре него што предузму одређене радње у поступку или у циљу решавања потенцијалних проблематичних ситуација које су се очекивале, али сам се од давања таквих савета уздржавао, како због кратког времена за разматрање, тако и због чувања објективности грађанског надзорника. У свакој ситуацији када ми је савет о примени неке одредбе Закона тражен, Наручиоца сам упућивао на Управу за јавне набавке и друге надлежне органе као и на писмено обраћање мени као надзорнику због евиденције упућених питања.

Није било других обраћања грађанском надзорнику, осим поменутих од стране понуђача или трећих лица.