

**PРАВNI SKENER** ПРИМЉЕНО: 27. 12. 2017

Орган	Орг. јед.	Број	Прилог	Вредн.
RFZO	01	404-1-110-17-23	1	

Kneza Miloša 57/5, Beograd; telefon: + 381 11 411 30 28; e-mail: office@pravni-skener.org; www.pravni-skener.org

На основу члана 28 став 9 Закона о јавним набавкама (Службени гласник РС, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015) и члана 9 став 1 Правилника о грађанском надзорнику (Службени гласник РС, бр. 29/13), достављамо

### ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОМ ПОСТУПКУ ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Јавна набавка лекова са листе Б и листе Д листе лекова

Број јавне набавке: 404-1-110/17-23

Наручилац: Републички фонд за здравствено осигурање

Јована Мариновића број 2

11000 Београд

[www.rfzo.rs](http://www.rfzo.rs)

Грађански надзорник: Удружење грађана Правни скенер

Кнеза Милоша број 57/5

11000 Београд

[www.pravni-skener.org](http://www.pravni-skener.org)

## САДРЖАЈ

1. ПРАВНИ ОКВИР ЗА ГРАЂАНСКИ НАДЗОР НАД ЈАВНОМ НАБАВКОМ .....	3
2. ОСНОВНИ ПОДАЦИ О ЈАВНОЈ НАБАВЦИ .....	5
3. ТОК ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ .....	7
4. ЗАКЉУЧАК ГРАЂАНСКОГ НАДЗОРНИКА .....	18

## **1. ПРАВНИ ОКВИР ЗА ГРАЂАНСКИ НАДЗОР НАД ЈАВНОМ НАБАВКОМ**

Чланом 28 став 1 Закона о јавним набавкама (Службени гласник РС, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015) (у даљем тексту: Закон) и чланом 2 Правилника о грађанском надзорнику (Службени гласник РС, бр. 29/13) (у даљем тексту: Правилник) прописано је да Управа за јавне набавке именује грађанског надзорника за спровођене надзора над јавним набавкама чија вредност прелази износ од милијарду динара, најкасније до дана који је у годишњем плану набавки одређен као оквирни датум покретања поступка јавне набавке, односно 30 дана од дана пријема плана набавки.

Решењем Управе за јавне набавке 119-01-13/2017 од 29. маја 2017. године, удружење грађана Правни скенер из Београда је именовано за грађанског надзорника за јавну набавку лекова са листе Б и листе Д лекова, у отовреном поступку, наручиоца Републички фонд за здравствено осигурање, број јавне набавке 404-1-110/17-23. Вредност јавне набавке која је наведена у решењу је 8.530.000.000,00 динара, без урачунатог ПДВ-а.

Правилником је, у члановима од 6 до 10, прописано да 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.

Грађански надзорник који добије пријаву о сумњи на корупцију у вези са поступком јавне набавке обавештава без одлагања Управу, Агенцију за борбу против корупције и надлежно тужилаштво. 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 подноси захтев за заштиту права и обавештава орган који врши надзор над радом наручиоца, надлежне државне органе и јавност.

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, грађански надзорник доставља предлог извештаја наручиоцу чији је поступак јавне набавке био предмет надгледања, а он 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.

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 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.

Грађански надзорник нема право на награду за свој рад.

## 2. ОСНОВНИ ПОДАЦИ О ЈАВНОЈ НАБАВЦИ

Предмет јавне набавке лекова са листе Б и листе Д за 2017. годину, под бројем 404-1-110/17-23 су добра. Према плану централизованих јавних набавки Републичког фонда за здравствено осигурање за 2017. годину процењена вредност јавне набавке је 8.530.000.000,00 динара, без урачунатог ПДВ-а. Поступак јавне набавке за лекове са листе Б и Д се планира и спроводи на основу критеријума предвиђених Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке у Републичком фонду за здравствено осигурање 08/1 број 110-31/16. Процењена вредност Фонда за социјално осигурање војних осигураника износи 244.454.545,46 динара, без ПДВ-а. Укупна процењена вредност ове јавне набавке је 8.775.454.545,46 динара, без ПДВ-а.

Поступак у коме се спроводи јавна набавка је отворени поступак и регулисан је чланом 32 Закона о јавним набавкама (у даљем тексту Закон). Отворени поступак је поступак у коме могу учествовати сва заинтересована лица.

Поступак јавне набавке се спроводи од стране више наручилаца, што је предвиђено као могућност чланом 50 Закона. Поступак спроводи Републички фонд за здравствено осигурање (у даљем тексту: РФЗО) са Фондом за социјално осигурање војних осигураника (у даљем тексту: Фонд за СОВО), а на основу Одлуке о спровођењу поступка јавне набавке од стране више наручилаца донете 24. маја 2017. године.

РФЗО спроводи поступак јавне набавке у име и на рачун здравствених установа из Плана мреже здравствених установа, док Фонд за СОВО спроводи поступак јавне набавке у сопствено име и за сопствени рачун, а за потребе војноздравствених установа.

РФЗО спроводи поступак јавне набавке лекова са листе Б и листе Д за 2017. годину у складу са чланом 17г Уредбе о планирању и врсти робе и услуга за које се спровode централизоване јавне набавке (Службени гласник РС број 29/13, 49/13, 51/13 – исправка, 86/13, 119/14, 86/15 и 95/16).

РФЗО и Фонд за СОВО ће са добављачем закључити један оквирни споразум, за све партије за које му се додели оквирни споразум. Здравствене установе из прилога А конкурсне документације ће потом закључити посебне уговоре са добављачима са којима је РФЗО закључио оквирни споразум. Војноздравствене установе ће бити само корисници уговора које закључи Фонд за СОВО.

Конкурсном документацијом од 14. јула 2017. године је предвиђено да ће се оквирни споразуми закључивати на период од:

1. 12 (дванаест) месеци од дана потписивања, за партије: 1-56, 62-263 и 265-389

2. 6 (шест) месеци од дана потписивања, за партије: 57, 58, 59, 60, 61 и 264.

Јавна набавка је прво обликована у 389 партија, али је након предлога понуђача број партија промењен и коначно је јавна набавка обликована у 390 партија.

У конкурсној документацији су предвиђена два критеријума за доделу уговора:

1. основни - најнижа понуђена цена
2. резервни - време испоруке

У случају да два или више понуђача испуњавају други критеријум једнако, избор ће се извршити жребом.

Након постављених питања потенцијалних понуђача, на која је РФЗО благовремено одговорио, извршена је измена конкурсне документације у делу којим је предвиђено када ће се закључивати оквирни споразуми, тако да сада гласи:

Предвиђено је да ће се оквирни споразуми закључивати на период од:

1. 12 (дванаест) месеци од дана потписивања, за партије: 1-56, 62-263 и 265-390
2. 6 (шест) месеци од дана потписивања, за партије: 57, 58, 59, 60, 61 и 264.

Конкурсна документација се састоји од 37 страна и чине је:

1. Основни подаци о јавној набавци, услови које понуђачи морају да испуне и критеријуми за доделу уговора
2. Једанаест образаца
3. Упутство понуђачима
4. Модел оквирног споразума
5. Модел уговора

Саставни део конкурсне документације су и Прилог А (списак здравствених установа), Прилог Б (техничка спецификација) и Прилог В (образац понуде који у себи садржи образац структуре цене).

Отварање понуда је одржано 14. августа 2017. године, са почетком у 12 часова, у просторијама наручиоца.

### 3. ТОК ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Решењем Управе за јавне набавке под ознаком 119-01-13/2017 од 29. маја 2017. године, удружење грађана Правни скенер из Београда је именовано за грађанског надзорника за јавну набавку лекова са листе Б и Д.

РФЗО је 23. јуна 2017. године удружењу доставио документацију у вези са јавном набавком, и то:

1. Одлуку о спровођењу поступка јавне набавке од стране више наручилаца, донету од стране РФЗО-а и Фонда за СОВО, заведену код наручиоца, РФЗО-а под 08/2 број 404-404/17 од 23. маја 2017. године. Ова одлука је донета у складу са чланом 50 Закона;
2. Решење о образовању комисије од 23. јуна 2017. године под бројем 404-1-27/17-2
3. Одлуку о покретању поступка јавне набавке 08/5 број 404-1-27/17-1 од 23. маја 2017. године

Заједно са документацијом достављен је и позив грађанском надзорнику да присуствује састанку комисије, а који је одржан у просторијама наручиоца 27. јуна 2017. године. На састанку је дефинисан предмет јавне набавке - лекови са листе Б и листе Д за период од 12 месеци. Из ове набавке изузети су лекови за лечење хемофилије, цитостатици са листе Б, вакцине и лекови за које је РФЗО закључио посебне уговоре и за које ће бити спроведени посебни поступци. Наредни састанак је одржан 7. јула 2017. године и на њему су дефинисане техничке спецификације и критеријуми за избор најповољније понуде, као и услови за учешће у поступку јавне набавке. Трећи састанак је одржан 12. јула 2017. године и на њему је измењена конкурсна документација. Промена се односила на предвиђене количине лекова (Прилог Б – техничке спецификације) које су потребне здравственим установама за партије 57, 58, 59 60, 61 и 264 (лекови из групе деривата крви). Пре измена конкурсне документације биле су предвиђене количине тих лекова за 12 месеци. Два понуђача су се 7. јула 2017. године обратила РФЗО-у са обавештењем у вези са набавком лекова из групе деривата крви, а који се односи на то да они тренутно нису у прилици да учествују у поступцима јавних набавки у пуном капацитету. Проблем је настао са претходним носиоцима дозволе за лек који су одбили да се дозволе пренесу на претходно поменуте понуђаче као нове носиоце. Поводом овог дописа, РФЗО је од Агенције за лекове и медицинска средства (у даљем тексту: АЛИМС) затражио податке о статусу лекова из групе деривата крви са листе лекова. АЛИМС је 11. јула 2017.

године доставио одговор РФЗО-у у коме је сажет приказ наведене ситуације, те је комисија донела одлуку да се настави поступак јавне набавке како је и планирано, с тим да се период набавке за ове лекове смањи на 6 месеци, односно да предмет набавке буду количине неопходне за период од 6 месеци.

У складу са чланом 63 Закона извршена је измена конкурсне документације у вези са количинама за партију 43 – „tetekteplaza 50mg“. Прва предвиђена количина је 72 комада, а процењена вредност по комаду је 116.444, 90 динара, али је исправком смањена на 71 комад тако што је један комад умањен за Фонд за СОВО (Прилог Б – техничка спецификација). Због ових измена укупна процењена вредност за ову партију је 8.267.587,90 динара. На првом састанку када су одређиване количине лека за набавку према подацима из електронске фактуре за период од 1. јануара до 31. децембра 2016. године РФЗО-а и потреба према евиденцији Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ (у даљем тексту: Батут) за 2017. годину, договорено је да се за РФЗО набави 70 комада овог лека. Према електронској факури РФЗО-а у току 2016. године потрошено је 87 комада, док је Батут исказао да постоји потреба за набавку 178 комада овог лека. **На основу овог случаја грађански надзорник закључује да постоји проблем у планирању количине у набавци лекова, јер се базе података РФЗО-а и Батута битно разликују. Наиме, процењене потребе лекова ове две установе су неусаглашене и то у распону од неколико комада до више хиљада комада (јединица мере). Да би се проблем решио неопходно је ускладити статистичке податке РФЗО-а и Батута и увести јединствену евиденцију потреба, набавке и потрошње лекова.**

За партију 152 – povidon jod 7,5% , пена за кожу 500 мл, промењене су количине за Фонд за СОВО тако што је са предвиђених 89 комада смањено на 45. Након измене, за партију 152 одређена је укупна количина за набавку 15.045 комада чија је процењена вредност 5.960.829,00 динара. До ове промене је дошло јер је у Прилогу Б - техничка спецификација - грешком унета количина од 89 комада за Фонд за СОВО.

Партија 380 је подељена на два дела (предвиђено је да се лек набави само за потребе РФЗО-а):

1. jomeprol 400 mg од 50 мл/бочица - прво су предвиђене количине од 250.000 (10.315.000,00 динара), а затим су смањене на 10.000 бочица (412.600,00 динара)
2. jomeprol 400 mg од 100 мл/бочица - прво су предвиђене количине од 450.000 (18.567.000,00 динара), а затим су смањене на 190.000 (7.839.400,00 динара)



Партија 381 је подељена на два дела (предвиђено је да се лек набави само за потребе РФЗО-а):

1. jomeprol 400 mg од 200 мл/бочица - прво су предвиђене количине од 400.000 (18.567.000,00 динара), а затим су смањене на 10.000 (381.500,00 динара)
2. jomeprol 400 mg од 500 мл/бочица - прво су предвиђене количине од 1.000.000 (38.150.000,00 динара), а затим су смањене на 30.000 (1.144.500,00 динара)

Због ових промена укупна процењена вредност јавне набавке је 7.965.702.853,20 динара.

За партију 65, понуђач је обавестио наручиоца да у претходном периоду здравствене установе нису користиле лек tetraspan 10% раствор за инфузију 20 x 500 мл. Због тога је понуђач АЛИМС-у поднео захтев за престанак важења дозволе за овај лек. Према електронској фактури РФЗО-а за 2016. годину укупна потрошња овог лека износила је 502 комада, али није било доступних података о потребама према евиденцији Батута. Поред ових информација уочено је да је РФЗО предвидео набавку од 1.000 комада овог лека (партија 65).

Заинтересовани понуђач се обартио РФЗО-у 20. јула 2017. године са сугестијом да се уведе додатна партија rgorofol 2%, која се не налази у конкурсној документацији, а са објашњењем да rgorofol 2% има исте индикације као и rgorofol 1%, али је јефтинији по мг активне супстанце од rgorofola 1% за 7 – 17% (у зависности од дозе rgorofola 1%), а предност коришћења у односу на rgorofol 1% је мање волумно и липидно оптерећење пацијената.

Након сугестије понуђача, РФЗО је 24. јула 2017. године извршио измену конкурсне документације, у коју је уведена још једна партија rgorofol 2%, те је јавна набавка обликована у 390 партија.

Измена конкурсне документације од 24. јула 2017. године извршена је и у погледу финансијске гаранције за озбиљност понуде. Према конкурсној документацији, понуђач је обавезан да уз понуду достави бланко меницу са меничним овлашћењем у висини од 10% од вредности достављене понуде. Заинтересовани понуђач је 20. јула 2017. године дао предлог да се изврши измена конкурсне документације и то на начин да понуђачи као обезбеђење за озбиљност понуде достављају бланко меницу са меничним овлашћењем у висини од 3% од вредности достављене понуде, јер сматра да је предвиђених 10% непримерено високо. РФЗО је прихватио предлог, с тим што није извршио промену на 3%, већ на 5%, те коначна формулација гласи: „Понуђач

*обавезан да уз понуду, као обезбеђење за озбиљност понуде, достави бланко меницу са меничним овлашћењем у висини од 5% од вредности достављене понуде“.*

Наручилац је извршио измену у конкурсној документацији и у делу који се односи на тачку 5.6 Модела оквирног споразума и тачку 3.2 Модела уговора. Заинтересовани понуђач је 21. јула 2017. године предложио измену тачке 5.6 модела оквирног споразума која је гласила: *Фонд за СОВО врши плаћање фактура најкасније у року од 45 дана од дана пријема фактуре од стране Добављача“.* Исти понуђач је предложио измену, тако да наведени члан гласи *„најкасније у року од 45 дана од дана када крајњи корисник Фонда за СОВО прими фактуру од стране добављача“*, што је РФЗО и прихватио, те је уз то и изменио тачку 3.2 Модела уговора, која је повезана са тачком 5.6 Модела оквирног споразума.

Такође, истог дана, 21. јула 2017. године, понуђач је предложио да се измени тачка 9.7 Модела оквирног споразума која је гласила: *„У случају да Фонд за СОВО делимично активира достављену меницу за добро извршење посла, односно исту не реализује у укупном износу наведеном у меничном овлашћењу, добављач је у обавези да у року од 7 (седам) дана од дана активирања, достави Фонду за СОВО нову меницу и менично овлашћење у висини од 10% преостале вредности оквирног споразума“.* Поред наведеног, на предлог понуђача извршена је допуна само на крају реченице *„опредељеног за Фонд за СОВО“*, тако да тачка 9.7 сада гласи: *У случају да Фонд за СОВО делимично активира достављену меницу за добро извршење посла, односно исту не реализује у укупном износу наведеном у меничном овлашћењу, добављач је у обавези да у року од 7 (седам) дана од дана активирања, достави Фонду за СОВО нову меницу и менично овлашћење у висини од 10% преостале вредности оквирног споразума опредељеног за Фонд за СОВО.“*

Затим, на захтев добављача је извршена измена у члану 9.11 модела оквирног споразума у којој је наручилац прецизирао рок од 15 дана у којем РФЗО мора дати одговор добављачу на поднети захтев за квартално умањење банкарске гаранције.

На основу констатације потенцијалног добављача да у делу техничке карактеристике, за партије 55, 207, 210, 214, 216, 227, 229, 230, 231, 242, 243, 283, 299 нису предвиђени фармацеутски облици који се налазе у Правилнику о листи лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања, наручилац је одговорио да ознака „/“ у колони „фармацеутски облик“ у техничкој спецификацији и обрасцу 4.1 – обрасцу понуде означава „или“ и даје могућност понуђачима да доставе понуду за лекове за све или за поједине фармацеутске облике у оквиру дате партије, а који су у складу са Правилником о листи лекова. Истовремено је извршио измену фармацеутског облика у партији 55, тако да гласи *„за ињекцију/концентрат за раствор за инфузију“*, уместо претходног *„раствор за ињекцију/концентрат за раствор за*

инјекцију/инфузију”. На примедбу заинтересованог лица наручилац је извршио измену за лек Fragmin у колони јединица мере (Прилог Б – техничка спецификација) тако да уместо инјекциони шприц, сада пише ампула.

Током спровођења поступка јавне набавке постављено је укупно 32 питања у вези са додатним појашњењем конкурсне документације на које је РФЗО уредно и благовремено дао одговоре.

РФЗО је 10. августа 2017. године упутио позив грађанском надзорнику за отварање понуда које је одржано 14. августа 2017. године. Грађански надзорник је присуствовао отварању понуда. Наручиоцу су до заказаног термина за подношење понуда благовремено пристигле понуде од 23 понуђача:

1. Boehringer Ingelheim Serbia d.o.o.
2. Merck d.o.o.
3. Fresenius Medical Care Srbija d.o.o.
4. Medicom d.o.o. Šabac
5. Eco Trade BG d.o.o.
6. Farmalogist d.o.o.
7. Institut za virusologiju, vakcine i serume “Torlak”
8. Beohem - 3 d.o.o.
9. Amicus SRB d.o.o.
10. Pharma Swiss d.o.o.
11. Medica Linea Pharm d.o.o.
12. Vega d.o.o.
13. B. Braun Adria RSRB Beograd
14. Licentis d.o.o.
15. Ino-Pharm d.o.o.
16. Inpharm Co. d.o.o.
17. Slaviamed d.o.o.
18. Phoenix Pharma d.o.o.
19. Farmix d.o.o.
20. Roche d.o.o.
21. Adoc d.o.o.
22. Mark Medical d.o.o.
23. Medikunion d.o.o.

Комисија је увидом у понуду понуђача Roche d.o.o. констатовала да је понуђач у образцу 4.1 (Образац понуде) унео следећу напомену: “Као носилац дозволе за стављање у промет и понуђач за лек из партије број 274, потврђујемо да располажемо целокупном количином лека која је наведена у техничкој спецификацији и у скаду је

са исказаним потребама наручиоца. Сходно обавештењу о престанку промета лекова упућеном Министарству здравља 22. марта 2017. године напомињемо да не можемо гарантовати испоруку веће количине лека од количине наведене у техничкој спецификацији, као ни испоруке током читавог периода трајања оквирног споразума." Напомена је унесена у записник и други присутни овлашћени представници понуђача нису имали примедбе на поступак отварања понуда. **Грађански надзорник ову напомену понуђача тумачи у складу са конкурсном документацијом којом је у техничкој спецификацији одређено да количине добара из прилога Б представљају минималне количине за које понуђачи гарантују да ће испоручити здравственим установама из Плана мреже, односно војноздравственим установама, у складу са њиховим потребама. Уговорене количине лека се могу разликовати од количина наведених у прилогу Б - техничке спецификације. Грађански надзорник је при ставу да се у случају веће потребе за датим леком наручилац излаже ризику да поново покрене поступак за набавку лека, чиме се угрожавају потребе здравствених осигураника, троши додатно време, обавља додатни рад и троше ресурси услед спровођења новог поступка.**

Следећи састанак на ком су прегледане и оцењене пристигле понуде за јавну набавку одржан је 22. августа 2017. године уз присуство грађанског надзорника. По мишљењу комисије, оцењено је да су 22 понуђача доставила уредну и неопходну документацију. Понуда понуђача "Inpharm Co" d.o.o. је одбијена као неприхватљива, јер достављено средство обезбеђења за озбиљност понуде у износу од 21.178.315,00 динара није потписано од стране лица које има овлашћење за потписивање докумената у наведеном износу. Иако су остале понуде биле приватљиве, у неколико случајева било је неопходно додатно појашњење документације. Појашњења су се односила на недостатке проузроковане неуредним попуњавањем обрасца, допуну конкурсне документације под тачком 2.6 која се односила на испуњеност услова, исправљање техничке грешке настале при уносу податка о леку у табелу, исправљање рачунске грешке. Као посебан случај издваја се Phoenix Pharma d.o.o. који је у понуди за партије 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 46, 48, 260, 297, 298, 299, 301 и 302 направио рачунске грешке тако што је погрешно исказао цене. Понуђач има обавезу да искаже цене са две децимале, па је сходно томе наручилац тражио да се грешке исправе. Такође, овај понуђач је у обрасцу 4.1, у колони III, навео непостојећи ЈКЛ, те је тражено да исправи шифру. Исти недостатак исправио је В. Braun Adria RSRB за партију 93. Институт за вирусологију, вакцине и серуме "Торлак" (у даљем тексту: Торлак) у складу са конкурсном документацијом и условом из 2.6 доставио је решење Министарства здравља према којем има дозволу за промет на велико лекова и медицинских средстава – увоз, извоз, набавка, складиштење и дистрибуција лекова за хуману употребу. Ипак, наручиоцу није било сасвим јасно из ког дела понуде се може закључити да понуђач има дозволу за дистрибуцију лекова здравственим установама, конкретно за партије 263 и 363. На ово питање понуђач је доставио одговор којим

наводи да према достављеној документацији испуњава услове за производњу лекова за које је доставио понуду. Накнадним увидом у документацију, наручилац је утврдио да Торлак има дозвољу за обављање делатности производње лекова, помоћних лековитих и медицинских средстава и да она обухвата и лекове из конкретних партија. РФЗО је приликом стручне оцене понуда за партију 141 уочио да је понуђач Farmalogist d.o.o у обрасцу 4.1 понуде попунио само колону са ценом, док је све остале колоне оставио празне. Како је у понуди доставио и оверени превод сажетка карактеристика лека (SmPC) за нерегистровани лек заштићеног назива Adrenaline injection/Demo®, 1 mg/ml, фармацеутског облика раствор за ињекцију, произвођача Demo SA из Грчке, РФЗО је послао захтев за додатним појашњењем којим је затражио да се Farmalogist d.o.o изјасни да ли се јединична цена која је наведена у обрасцу 4.1 понуде односи на нерегистровани лек за партију 141 – epinefrin (adrenalin) 1mg/ml. Farmalogist d.o.o је благовремено доставио одговор у којем потврђује да се понуђена цена односи на нерегистровани лек заштићеног назива Adrenaline injection/Demo®, произвођача Demo SA. **Грађански надзорник закључује да ниједан од претходно наведених недостатака није разлог за одбијање понуде.**

**Оквирни споразуми су закључен са следећим понуђачима:**

1. Boehringer Ingelheim Serbia d.o.o - за две партије (42 и 43)
2. Merck d.o.o - за осам партија (166, 170, 171, 172, 173, 179, 182 и 192)
3. Fresenius Medical Care Srbija d.o.o. - за седам партија (108, 109, 110, 115, 116, 118 и 119)
4. Medicom d.o.o. Šabac - за четири партије (371, 372, 373 и 374)
5. Eco Trade BG d.o.o. - за шест партија (150, 151, 153, 154, 155 и 157)
6. Farmalogist d.o.o. - за деведесет три партије (2, 5, 7, 20, 21, 27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 45, 46, 48, 49, 55, 74, 138, 141, 147, 148, 160, 161, 162, 164, 165, 186, 188, 194, 195, 202, 210, 211, 212, 214, 217, 219, 221, 225, 230, 231, 234, 235, 240, 244, 245, 247, 250, 253, 255, 260, 266, 272, 273, 279, 280, 284, 285, 290, 291, 294, 295, 297, 298, 301, 302, 305, 306, 312, 317, 321, 322, 326, 330, 336, 337, 338, 347, 352, 354, 355, 359, 364, 369, 370, 384, 388 и 389)
7. Institut za virusologiju, vakcine i serume "Torlak" - за две партије (263 и 363)
8. Beohem - 3 d.o.o. - за шест партија (57, 58, 59, 60, 61 и 268)

9. Amicus SRB d.o.o. - за пет партија (278, 366, 367, 375 и 386)
10. Pharma Swiss d.o.o. - за четрнаест партија (15, 23, 24, 28, 52, 53, 67, 71, 83, 135, 136, 189, 190 и 303)
11. Medica Linea Pharm d.o.o. - за три партије (269, 307 и 323)
12. Vega d.o.o. - за осамнаест партија (14, 44, 68, 69, 96, 198, 205, 206, 209, 223, 226, 227, 243, 282, 325, 335, 339 и 382)
13. B. Braun Adria RSRB Beograd - за деветнаест партија (63, 70, 75, 79, 82, 86, 87, 90, 93, 122, 123, 126, 129, 134, 232, 233, 252, 331 и 390)
14. Licentis d.o.o. - за седам партија (185, 203, 204, 299, 308, 309 и 348)
15. Ino-Pharm d.o.o. - за седам партија (137, 201, 228, 237, 238, 351 и 356)
16. Slaviamed d.o.o. - за једну партију (8)
17. Phoenix Pharma d.o.o. за деведесет две партије (3, 4, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 22, 25, 26, 47, 54, 56, 62, 66, 72, 76, 77, 78, 80, 84, 85, 88, 89, 91, 92, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 124, 125, 127, 128, 131, 132, 133, 143, 144, 149, 168, 169, 176, 177, 178, 180, 181, 184, 187, 191, 193, 196, 208, 216, 220, 222, 236, 241, 242, 246, 248, 251, 254, 256, 257, 283, 288, 289, 292, 300, 304, 314, 315, 316, 318, 320, 324, 327, 332, 360, 361 и 362)
18. Farmix d.o.o. - за пет партија (29, 264, 265, 357 и 358)
19. Roche d.o.o. - за шест партија (50, 51, 224, 262, 274 и 349)
20. Adoc d.o.o. - за дванаест партија (1, 142, 146, 159, 277, 281, 286, 287, 293, 328, 329 и 333)
21. Mark Medical d.o.o. - за седам партија (376, 377, 378, 379, 380, 381 и 387)
22. Medikunion d.o.o. - за две партије (139 и 140)

У овом тренутку очекује се закључење оквирних споразума са 22 понуђача за укупно 326 партија.

Обустављено је укупно 64 партије, и то: 6, 9,10, 11, 30, 41, 64, 65, 73, 81, 111, 112, 113, 114, 117, 120, 121, 130, 145, 152, 156, 158, 163, 167, 174, 175, 183, 197, 199, 200, 207, 213, 215, 218, 229, 239, 249, 258, 259, 261, 267, 270, 271, 275, 276, 296, 310, 311, 313, 319, 334, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 350, 353, 365, 368, 383 и 385. Разлози за обустављање јавне набавке за наведене партије су:

1. није достављена ниједна понуда (партије 6, 9, 10, 11, 30, 41, 64, 65, 73, 81, 111, 112, 113, 114, 117, 120, 121, 130, 145, 163, 167, 174, 175, 183, 197, 199, 200, 207, 215, 218, 229, 239, 249, 267, 270, 271, 275, 276, 296, 319, 334, 350, 353, 365, 368, 383 и 385)
2. није достављена ниједна прихватљива понуда (партије 213, 258, 259, 261, 310, 311, 313, 340, 341, 342, 343, 344, 345 и 346)
3. није достављена ниједна одговарајућа понуда (партије 152 и 156)

Међутим, обустава партија 152 и 156 за провидон јод учињена је јер је комисија накнадном провером података о лековима у бази података АЛИМС-а увидела да су донета нова решења под бројевима 515-01-04417-15-001 и 515-01-04412-15-001 од 10. маја 2016. године, којима су промењене јединице мере из контејнера пластичног у боцу пластичну. Понуђач Есо Trade BG d.o.o. је према техничкој спецификацији објављене конкурсне документације доставио понуду са јединицом мере контејнер пластични за горе наведене партије, али је због поменутих решења АЛИМС-а комисија донела одлуку да се обустави набавка за партије 152 и 156. Грађански надзорник уочава да је ова ситуација показатељ да се подаци у вези са лековима не ажурирају благовремено према доступним информацијама које објављује АЛИМС. Такође сматра да нема ефикасне размене информација између кључних институција, укључујући РФЗО, Батут и АЛИМС, чија се улога огледа у утицају на спровођење централизованих јавних набавки које су од општег интереса. Евидентно је да током припреме за обликовање предмета набавке по партијама нису проверавани подаци којима располажу и друге институције. Као предлог, грађански надзорник истиче да би било од општег интереса да се кључне институције умреже како би неопходни подаци били ажурирани на време и да комуникација, као и да сарадња међу њима, буде побољшана.

Све понуде су поднете самостално, осим понуде понуђача Roche d.o.o, који је поднео понуде са подизвођачем Adoc d.o.o.

За све партије, критеријум за доделу уговора била је најнижа понуђена цена, осим за следеће партије:

1. Партија 282 - достављене су две понуде од понуђача Phoenix Pharma d.o.o и Vega d.o.o, који су доставили исте јединичне цене. Применом резервног елемента критеријума, односно рока испоруке, наручилац је одлучио да додели оквирни споразум за наведену партију понуђачу Vega d.o.o чији је рок испоруке 24 часа од дана пријема писменог захтева купца/крајњег корисника Фонда за СОВО, док је рок Phoenix Pharma d.o.o био 48 часова.
2. Партија 291 - достављене су две понуде Phoenix Pharma d.o.o и Farmalogist d.o.o, који су доставили исте јединичне цене. Применом резервног елемента критеријума, односно рока испоруке, наручилац је одлучио да додели оквирни споразум за наведену партију понуђачу Farmalogist d.o.o чији је рок испоруке 24 часа од дана пријема писменог захтева купца/крајњег корисника Фонда за СОВО, док је рок Phoenix Pharma d.o.o био 48 часова.

РФЗО је грађанском надзорнику 29. августа 2017. године доставио допис понуђача Farmalogist d.o.o од 25. августа 2017. године којим понуђач повлачи понуду за партију 332.

Одлука у јавној набавци лекова са листе Б и листе Д лекова за 2017. годину, број јавне набавке 404-1-110/17-23 је донета 29. августа 2017. године. Једина разлика у односу на Извештај о стручној оцени понуда од 25. августа 2017. године је то што је констатовано да је понуђач Farmalogist d.o.o повукао понуду за партију 332, те је оквирни споразум за ту партију закључен са другоранжираним понуђачем Phoenix Pharma d.o.o.

#### **Стављање ван снаге додељеног оквирног споразума понуђачу Vega d.o.o.**

После одржаног састанка за стручну оцену понуда 25. августа 2017. године и доношења Одлуке о закључењу оквирног споразума 29. августа 2017, грађанском надзорнику је од директорке РФЗО-а стигао допис са датумом 31. август 2017. године у виду одлуке којом се ставља ван снаге одлука о закључењу оквирног споразума број 404-1-27/17-72 у делу који се односи на партију 206 - Amoksicilin, klavulanska kiselina (1000 mg + 200 mg) донета у поступку ове предметне јавне набавке. Овом одлуком се констатује да понуђач Vega d.o.o. не испуњава услов из конкурсне документације у погледу количина траженог лека за које је овлашћен од стране носиоца дозволе за наведену партију, а за коју је оцењен као прворанжирани. Комисија је израдила нову стручну оцену за партију 206 јавне набавке којом је оквирни споразум доделила другоранжираним понуђачу Farmalogist d.o.o. Грађански надзорник може да констатује да се у првој стручној оцени понуда догодио пропуст да се уочи да Vega d.o.o. не испуњава услов конкурсне документације у погледу тражених количина датог лека, што је за једину последицу имало стављање ван снаге додељеног оквирног споразума.



Када је у питању ситуација у којој постоји само један понуђач, грађански надзорник увиђа да су процењена вредност и цена коју нуди понуђач потпуно идентичне за 71 лек. С друге стране, за 99 лекова је понуђена мања цена од процењене јединичне цене, док је за 5 лекова била понуђена већа цена.

Такође, приликом анализе достављене документације је уочено да је за 11 партија понуђена неуобичајено ниска цена, тачније цена која је у просеку за око 50% нижа од процењене јединичне цене лека за ту партију. Грађански надзорник је тим поводом доставио захтев за додатно појашњење РФЗО-у 7. септембра 2017. године, са питањем који су разлози да се одреди виша процењена вредност у 2017. години, узимајући у обзир понуђене цене и да ли је приликом оцене понуда узет у обзир члан 92 Закона. На захтев за додатно појашњење је одговорено 14. септембра 2017. године. У одговору РФЗО наводи да процењену јединичну цену лека одређује РФЗО, односно комисија на основу цена тих лекова у Листи лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања. Цене из Листе лекова представљају максималне цене лекова које могу бити признате на терет средстава обавезног здравственог осигурања, те сходно томе те цене уједно представљају и процењене јединичне цене за конкретан лек. Како су за свих 11 партија пристигле понуде са ценом знатно нижом од процењене јединичне цене лека, то РФЗО исте није оценио као неуобичајено ниске и није имао сумњу у могућност извршења набавке за те партије.

Обавештење о закљученом оквирном споразуму за јавну набавку лекова са листе Б и листе Д лекова за 2017. годину донето је 19. септембра 2017. године. РФЗО и Фонд за СОВО су оквирне споразуме са понуђачима закључили 15. и 18. септембра 2017. године, док ће појединачне уговоре у наредном периоду са понуђачима закључивати здравствене установе из Прилога А конкурсне документације. Сви оквирни споразуми су закључени за период од 12 месеци од дана потписивања, осим оквирних споразума за партије 57, 58, 59, 60, 61 и 264, за које је закључен оквирни споразум за период од 6 месеци од дана потписивања.

#### 4. ЗАКЉУЧАК ГРАЂАНСКОГ НАДЗОРНИКА

Грађански надзорник скреће пажњу на неколико важних закључака изведених из читавог поступка ове јавне набавке:

- Статистички подаци РФЗО-а и Батута о потребама лекова за 2017. годину нису усаглашени. Приликом анализе докумената грађански надзорник је уочио да се та разлика креће од неколико комада до више хиљада комада (јединица мере) по једној партији, односно за један лек. Због ових неусаглашености, комисија РФЗО-а за јавне набавке је у појединим случајевима узимала у обзир као референтну вредност: средње вредности података о количинама између Батута и РФЗО-а, мање или веће количине од прошлогодишњих количина РФЗО-а, док у појединим случајевима није било података ни од Батута ни од РФЗО па је остало нејасно шта је критеријум у одређивању процењених потреба. У највећем броју случајева, евиденција Батута је указивала да су потребе много веће од количина исказаних према електронској фаktури РФЗО-а. *Препорука грађанског надзорника је да је неопходно ажурирати податке о реалним количинама и потребама којима располажу РФЗО и Батут, најмање једном годишње, и увести јединствену евиденцију о потрошњи лекова. Овакав приступ одређивања и процењивања потребних количина лекова доводи у питање економичност јавне набавке, као и потрошњу лекова. На проблем се посебно указује на основу разлике између евиденција. Грађански надзорник доводи у сумњу и указује на могуће лоше механизме прикупљања података о реалним потребама количине лекова који се набављају.*
- Током ове јавне набавке показало се као проблем и то што наручилац није проверавао статус лека са АЛИМС-ом, што је имало за последицу обуставу неколико партија. Како би се избегло даље непотребно трошење и новца и ресурса, неопходно је умрежити све надлежне институције, као што су АЛИМС, РФЗО и Батут, на начин да што ефикасније користе доступне информације које се редовно и благовремено проверавају и обнављају. *Грађански надзорник упозорава на то да је неопходна правовремена комуникација између надлежних институција. Последице које могу настати као резултат некоординираног рада ове три институције током спровођења поступака централизованих јавних набавки потенцијално угрожавају крајњег корисника - пацијента, доводе у питање могућност испуњења закљученог уговора, доводе до неефикасног трошења новца, и у крајњој инстанци отвара се простор за коруптивне радње.*
- Приликом анализе ове јавне набавке грађански надзорник је уочио и то да процењене вредности из листе лекова који се прописују и издају на терет

средстава обавезног здравственог осигурања не одговара стварном стању на тржишту. Наиме, за чак 11 партија је понуђена цена која је мања за, око или више од 50% цене коју је наручилац одредио као процењену вредност по јединици мере. Оно што може да наведе на сумњу у регуларност спроведеног поступка су ситуације када се понуђена цена значајно разликује од процењене вредности. Процењена вредност би требало да што ближе приказује цену лека на тржишту. Уколико се процењена вредност и понуђена цена разликују за 50% и више, као што је случај у седећим партијама:

1. партија 8 - процењена вредност 308,90 динара, прихваћена понуда 95,61 динар (цена нижа око 69% од процењене)
2. партија 55 - процењена вредност 654,46 динара, прихваћена понуда 317,11 динара (цена нижа за више од 50%)
3. партија 140 - процењена вредност 468,65, прихваћена понуда 252,00 динара (цена нижа за 46%)
4. партија 217 - процењена вредност 485,50 динара, прихваћена понуда 255,42 динара (цена нижа за око 47%)
5. партија 220 - процењена вредност 328,44 динара, прихваћена понуда 157,58 динара (цена нижа око 52%)
6. партија 240 - процењена вредност 1.069,00 динара, прихваћена понуда 358,54 динара (цена нижа око 66%)
7. партија 243 - процењена вредност 594,68 динара, прихваћена понуда 291,49 динара (цена нижа око 50%)
8. партија 248 - процењена вредност 2.845,26 динара, прихваћена понуда 752,00 динара (цена нижа око 73 %)
9. партија 250 - процењена вредност 2.574,70 динара, прихваћена понуда 819,00 динара (цена нижа 68%)
10. партија 272 - процењена вредност 3.713,60 динара, прихваћена понуда 1.635,16 динара (цена нижа за 55%)
11. партија 273 - процењена вредност 5.286,60 динара, прихваћена понуда 1.924,40 динара (цена нижа за 63%)

може се закључити да су понуђене цене неуобичајено ниске да доводе у питање извршење склопљених уговора. На захтев за додатним појашњењем број 216/2017 које је грађански надзорник упутио РФ30-у 7. септембра 2017, наручилац је одговорио дописом број 08/2 бр. 404-1-27/17-78 од 14. септембра 2017. да није примењивао члан 92 Закона који се односи на неуобичајено ниску цену јер је за све партије пристигло више понуда чија је понуђена цена била ниска. Грађански надзорник сматра да оправдање за непримену члана 92 Закона не може да буде то да је пристигло више понуда са ниском ценом и да би увек требало проверити да ли се ради о неуобичајено ниској цени.

Уочава се, такође, учесталост поклапања понуђених и процењених вредности и то у набавкама где постоји само један понуђач. Иако претходно наведено не указује да поступак није спроведен у складу са Законом, уочава се као пракса понуђача која се понавља.

Препорука грађанског надзорника у циљу унапређења поступка, а посебно имајући увид у претходне поступке јавних набавки лекова са неуобичајено ниским ценама и поклапањем понуђених и процењених вредности јавне набавке, била би да се наручилац посвети детаљнијем и редовнијем истраживању тржишта у погледу цена лекова који су предмет јавне набавке. Иако је наручилац при ставу да су у поступку учествовали понуђачи који годинама уназад учествују у централизованим јавним набавкама лекова” и у којима је ”увек обезбеђена максимална конкуренција” грађански надзорник инсистира на потреби редовног и детаљног истраживања тржишта како би се што реалније дефинисале процењене вредности.

Комуникација наручиоца са грађанским надзорником била је у добром професионалном маниру. Грађански надзорник је увек био укључен у информисање о корацима у току поступка јавне набавке са осталим члановима комисије, благовремено је добијао документацију у вези са поступком јавне набавке и био уредно позиван да присуствује састанцима комисије, као и отварању понуда за јавну набавку.

У Београду, 26. децембар 2017. године



*Aleksandra Plešajić*

Александра Плеђаш

*Jelena Golubović*

Јелена Голубовић