

UPRAVI ZA JAVNE NABAVKE

УПРАВА ЗА ЗАЈЕДНИЧКЕ ПОСЛОВЕ
РЕПУБЛИЧКИХ ОРГАНА
ПИСАРНИЦА - 22

PRAVNI SKENER + ПРИМЉЕНО: 27. 12. 2017

Орган	Орг. јед.	Број	Прилог	Вредн.
RFZO		404-2-4650		

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 за лечење хемофилије

Број јавне набавке: 404-1-110/17-36

Наручилац: Републички фонд за здравствено осигурање

Јована Мариновића бр. 2
11000 Београд
www.rfzo.rs

Грађански надзорник: Удружење грађана Правни скенер

Кнеза Милоша бр. 57/5
11000 Београд
www.pravni-skener.org

САДРЖАЈ

1. ПРАВНИ ОКВИР ЗА ГРАЂАНСКИ НАДЗОР НАД ЈАВНОМ НАБАВКОМ	3
2. ОСНОВНИ ПОДАЦИ О ПРЕДМЕТНОЈ ЈАВНОЈ НАБАВЦИ	5
3. ТОК ПОСТУПКА ПРЕДМЕТНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ.....	7
4. ЗАКЉУЧАК ГРАЂАНСКОГ НАДЗОРНИКА	13

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 спровођење 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 (у даљем тексту: Управа) 119-01-14/2017 од 4. јула 2017. године, удружење грађана Правни скенер из Београда је именовано за грађанског надзорника за јавну набавку лекова за лечење хемофилије, у отовреном поступку, наручиоца Републички фонд за здравствено осигурање (у даљем тексту: РФЗО) број јавне набавке 404-1-110/17-36. Вредност јавне набавке која је наведена у решењу је 1.404.111.818,00 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 предметним 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 ће поднети захтев за заштиту права и обавестити 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, 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.

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 ПРЕДМЕТНОЈ ЈАВНОЈ НАБАВЦИ

Предмет јавне набавке Лекови за лечење хемофилије за 2017. годину бр. 404-1-110/17-36 су добра. Процењена вредност ове јавне набавке је 1.404.111.818,00 динара без ПДВ-а, за период од дванаест месеци. Поступак у коме се спроводи ова јавна набавка је отворени поступак, који је регулисан чланом 32 Закона о јавним набавкама. Отворени поступак је поступак у коме могу учествовати сва заинтересована лица.

РФЗО спроводи поступак јавне набавке Лекова за лечење хемофилије за 2017. годину у складу са Уредбом 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 ће са добављачем закључити један оквирни споразум за све партије које су му додељене. Здравствене установе из прилога А конкурсне документације – Списак здравствених установа, ће потом закључити посебне уговоре са добављачима са којима је РФЗО закључио оквирне споразуме.

Референтна листа лекова за хемофилију је Б листа лекова.

Јавна набавка је обликована у 7 партија.

Количине лекова које су наведене у Прилогу Б – Техничка спецификација/Списак партија су оквирне количине за потребе здравствених установа наведених у Прилогу А – Списак здравствених установа, односе се на период од 12 месеци. Наведене количине представљају минимум количина за које понуђачи гарантују да ће испоручити здравственим установама, у складу са њиховим потребама. Укупна уговорена количина добара зависи од потреба здравствених установа и може да се разликује од количина наведених у Прилогу Б - Техничка спецификација/Списак партија.

Конкурсна документација је објављена на интeрнет страници наручиоца и Порталу јавних набавки 15. септембра 2017. године. Извршене су две измене конкурсне документације, прва измена је била 25. септембра 2017. године, и друга 29. септембра 2017. године.

Конкурсна документација се састоји од 37 страна, коју чине:

1. Основни подаци о јавној набавци, техничка спецификација, услови које понуђачи морају да испуне и критеријуми за доделу уговора;
2. Једанаест образаца;
3. Упутство понуђачима
4. Модел оквирног споразума и
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 10. октобра 2017. године у просторијама наручиоца.

3. ТОК ПОСТУПКА ПРЕДМЕТНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Решењем Управе за јавне набавке 119-01-14/2017 од 4. јула 2017. године, удружење грађана Правни скенер из Београда је именовано за грађанског надзорника за јавну набавку лекова за лечење хемофилије, у отовреном поступку, наручиоца Републичког фонда за здравствено осигурање, број јавне набавке 404-1-110/17-36. Вредност јавне набавке је 1.404.111.818,00 динара без урачунатог ПДВ-а.

Грађанском надзорнику је 29. августа 2017. године електронском поштом са адресе РФ30-а стигла копија одлуке о покретању поступка јавне набавке (08/2 број 404-1-37/17-1) од 29. августа 2017. године, као и решење о именовању комисије (08/2 број 404-1-37/17-2) од 29. августа 2017. године. Комисију чине седам чланова и шест заменика чланова.

Грађанском надзорнику је електронском поштом 30. августа 2017. године достављен радни материјал који се састоји од извода из листе Б листе лекова који обухвата лекове за лечење хемофилије са означеним партијама које су биле предмет јавне набавке у 2016. години и табелу са подацима о реализацији јавне набавке лекова за лечење хемофилије за 2016. и 2017. годину.

Први састанак комисије за јавну набавку је одржан 30. августа 2017. године у просторијама наручиоца са почетком у 12 часова на којем је присуствовао грађански надзорник. На састанку је дефинисан предмет јавне набавке, предложено је да се набавка спроведе у седам партија, дефинисана је техничка спецификација, критеријуми за доделу уговора, као и услови за учешће у поступку јавне набавке.

Комисија је процењене вредности по партијама дефинисала на основу цена лекова који су предмет набавке из листе лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања. За лекове за које се на листи лекова налази више произвођача, при чему се разликују цене истих у оквиру једног ИНН-а, комисија је јединичне цене процењивала на основу најниже цене по јединици мере из листе лекова, сем за партију 4 за коју на листи лекова најнижу цену има лек заштићеног назива Verinin P. Међутим, носилац дозволе за тај лек је предао захтев за брисање истог са листе лекова, те је за партију 4 процењена јединична цена на основу друге најниже цене у листи лекова.

На састанку је констатовано да се приликом одређивања количине по партијама, комисија руководила подацима из електронске фактуре за период од 1. јануара 2016. године до 30. јуна 2017. године, подацима из Плана потреба здравствених установа за 2017. годину достављених од стране Института за јавно здравље Србије "Др Милан Јовановић Батут" и подацима из уговора закључених у претходном поступку јавне

набавке предметних лекова за период од 1. октобра 2016. године до 31. јула 2017. године.

У погледу дефинисања критеријума за доделу уговора предвиђено је да је критеријум за доделу уговора најнижа понуђена цена за партије 1, 3, 4, 5, 6 и 7. Први резервни критеријум је рок испоруке добра, а као други резервни критеријум се наводи жреб. На истом састанку, комисија је констатовала да је потребно да се прецизније дефинишу критеријуми за доделу уговора за партију 2 - Rekombinantni faktor VIII. На листи лекова налазе се 4 различита произвођача за наведени лек, од којих је лек једног произвођача лек прве генерације, лек другог произвођача лек друге генерације, а лекови трећег и четвртог произвођача су лекови треће генерације. Иако се у регистру АЛИМС-а и на листи лекова не евидентира разлика између лекова за хемофилију различитих генерација, део комисије је био при ставу да се они разликују у погледу безбедности њихове примене. Из тог разлога договорено је да ће стручни део комисије за следећи састанак припремити документа у којима се наводи генерација којој лек припада, као и препоруке и смернице у вези са применом и безбедношћу лекова који су предмет партије 2, а у циљу примене критеријума економски најповољнија цена за наведену партију.

Наредни састанак је одржан 14. септембра 2017. године у просторијама наручиоца, у 12 часова са циљем да се дефинише критеријум за доделу уговора за партију 2. Комисија је одлучила да се конкурсном документацијом предност да леку Rekombinantni faktor VIII који је без присуства анималних или хуманих протеина, сем фактора VIII, било у ћелијском медијуму у коме је Rekombinantni faktor VIII произведен и/или у финалном производу. Из тог разлога је комисија одлучила да је критеријум за доделу уговора за партију 2 економски најповољнија понуда, и то за цену без ПДВ-а 60 пондера, а за квалитет 40 пондера. Критеријум квалитета је образложен на следећи начин:

1. Rekombinantni faktor VIII који је без присуства анималних или хуманих протеина, сем фактора VIII, било у ћелијском медијуму у коме је Rekombinantni faktor VIII произведен и/или у финалном производу - 40 пондера.
2. Rekombinantni faktor VIII који садржи анималне или хумане протеине, сем фактора VIII, било у ћелијском медијуму у коме је Rekombinantni faktor VIII произведен и/или у финалном производу - 0 пондера.

Као доказ да испуњава критеријум - квалитет, понуђач доставља изјаву произвођача у којој се наводи да у процесу производње Rekombinantni faktor VIII, у ћелијској култури или у финалној формулацији лека нису присутни анимални и/или хумани протеини осим фактора VIII. Уколико понуђач не достави горе наведену изјаву произвођача биће

му додељено 0 пондера за критеријум - квалитет. Резервни критеријум је рок испоруке предметног добра, а други резервни критеријум јесте жреб.

Чланови стручне комисије су током састанака за израду конкурсне документације исказивали преференције према лековима треће генерације из разлога што се на квалитету њихове израде, у техничко-технолошком смислу, поступало у складу са најсавременијим достигнућима науке. Грађански надзорник је био сведок томе да је стручна комисија професионално и аргументовано образлагала разлоге за преференцију према леку *Rekombinantni faktor VIII* треће генерације.

После одржаних састанака конкурсна документација и позив за подношење понуда су објављени 15. септембра 2017. године на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца.

Конкурсном документацијом од 15. септембра 2017. године је првобитно било предвиђено да одељак IV – Критеријум за доделу уговора гласи *да за партије под бројем 1, 3, 4, 5, 6, 7 критеријум за доделу уговора буде најнижа понуђена цена, док је за партију под бројем 2 критеријум за доделу уговора економски најповољнија понуда*. У истом одељку, тачка 4 је одређивала да је други резервни критеријум за све партије жреб који ће се примењивати у случају када две или више понуда имају исту цену, односно исти број пондера за партију 2 и исти рок испоруке понуђеног добра. Извлачење путем жреба наручилац ће извршити јавно, у присуству понуђача, и то тако што ће називе понуђача који су понудили исту најнижу цену, односно исти број пондера за партију 2 и исти рок испоруке, исписати на одвојеним папирима, исте величине и боје. Сваки папир ће бити посебно стављен у коверту, оне ће бити измешане у кутији одакле ће члан комисије извући само једну коверту. Та коверта садржаће назив понуђача коме ће бити додељен оквирни споразум.

Такође, у одељку VI – Упутство понуђачима у оквиру тачке 2.1. став 1) за партију 2 – *изјаву произвођача у којој се наводи да у процесу производње *Rekombinantnog faktora VIII*, у хелијској култури или финалној формулацији лека нису присутни анимални или хумани протеини осим фактора VIII*. Ову изјаву понуђач може доставити у сврху примене критеријума економски најповољније понуде за наведену партију.

Прва измена постојеће конкурсне документације је извршена 25. септембра 2017. године пошто је заинтересовано лице указало на неправилност и недостатке. *Наведено заинтересовано лице је наручиоцу указало да је у конкурсној документацији у делу IV - Критеријум за доделу уговора, за партију 2 дат дискриминишући критеријум који по наводима истог заинтересованог лица искључује све понуђаче, осим једног*. Заинтересовано лице указује на то да на територији Републике Србије трећу генерацију траженог лека прометује само један понуђач. Са друге стране, он наводи да не постоји доказана студијска разлика у ефикасности и безбедности између три наведене генерације истог лека. На основу захтева за додатно појашњење које је

упутило заинтересовано лице 21. септембра 2017. године извршена је измена у конкурсној документацији тако да у одељку IV – Критеријум за доделу уговора, у тачки 1 стоји “Критеријум за доделу уговора је најнижа понуђена цена, за све партије”.

Грађански надзорник увиђа да се у овом случају намеће потреба да одговорни представници АЛИМС-а буду активно укључени у поступак јавне набавке овог типа, како би са стручном комисијом уложили напоре у прецизном дефинисању предмета јавне набавке лекова, а засновано на последњим информацијама о безбедности примене лекова и ризицима које они носе, прикупљеним од међународних референтних установа и установа на локалу. Уколико АЛИМС нема надлежности над овом врстом информација, неопходно је укључити институцију која има наведене надлежности:

Наручилац је дана 29. септембра 2017. године на Порталу јавних набавки објавио нови захтев за појашњење. Потенцијални понуђач је овим захтевом тражио да се рок за подношење понуда продужи за седам дана јер је у Службеном гласнику РС број 87/2017 од 27. септембра 2017. године објављен Правилник о изменама и допунама Правилника о листи лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања којим су уведени нови лекови на листи лекова који су предмет актуелне јавне набавке. Наручилац се сагласио да је потребно продужити рок за подношење понуда, али за 5 дана, те је рок продужен до 10. октобра 2017. године. У складу са том изменом, РФЗО је благовремено објавио Обавештење о продужењу рока за подношење понуда на Порталу јавних набавки и на својој интерент страници.

Иако је наручилац 29. септембра и 3. октобра 2017. године примио још додатних захтева за појашњење, није било накнадних измена конкурсне документације.

Отварање пристиглих понуда је обављено 10. октобра 2017. године у просторијама наручиоца са почетком у 13:10 часова. Наручилац је благовремено примио понуде пет понуђача:

1. “Pharmaswiss” d.o.o
2. “Beohem 3” d.o.o
3. “Farmix” d.o.o
4. “Phoenix pharma” d.o.o
5. “Pfizer SRB” d.o.o

Стручна оцена понуда обављена је на састанку који је одржан 17. октобра 2017. године, на коме је присуствовао представник грађанског надзорника. Комисија је констатовала да су сви понуђачи доставили уредну и неопходну документацију.

За партију број 2 су пристигле четири понуде, док је за остале партије пристигла по једна понуда. Понуђач “Phoenix pharma” d.o.o је за партију број 2 понудио неуобичајено

ниску цену. Наиме, процењена вредност партије је била 54,44 динара по јединици мере. Понуђач "Phoenix pharma" d.o.o понудио је цену у износу од 19,69 динара по јединици мере, што представља цену мању за 64% од процењене вредности. Другопласирани понуђач "Pfizer SRB" d.o.o је, такође, понудио неуобичајено ниску цену у износу од 21,96 динара по јединици мере, што представља цену нижу за 60% од процењене.

Понуђач "Phoenix pharma" d.o.o је за партију број 6 за коју је био једини понуђач понудио цену по јединици мере која се у децималу поклапа са процењеном вредношћу партије по јединици мере.

Грађански надзорник напомиње да обе уочене праксе понуђача не значе да поступак јавне набавке није био у складу са Законом, већ препоручује да наручилац упути захтев за детаљно образложење свих саставних делова цене понуђачу у ситуацијама када се ради о неуобичајено ниским ценама, али и ценама које се поклапају са процењеном вредношћу.

Одлука о закључењу оквирног споразума у јавној набавци је донета и објављена на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца 3. новембра 2017. године.

Одлучено је да ће се оквирни споразуми закључити са следећим понуђачима:

1. "Pharmaswiss" d.o.o - за једну партију (партија бр. 5)
2. "Beohem 3" d.o.o - за једну партију (партија бр. 4)
3. "Farmix" d.o.o - за две партије (партије бр. 1 и 3)
4. "Phoenix pharma" d.o.o - за две партије (партије бр. 2 и 6)
5. "Pfizer SRB" d.o.o - за једну партију (партија бр. 7)

Сви понуђачи ће самостално извршити јавну набавку, без подизвођача. Није било обуставе ни за једну партију. Критеријум за доделу уговора је за све партије била најнижа цена.

Обавештење о закљученом оквирном споразуму за јавну набавку лекова за лечење хемофилије је објављено 10. новембра 2017. године на Порталу јавних набавки. Партије за које су закључени оквирни споразуми су 1, 3, 4, 5 и 6. Укупна вредност партија за које су закључени оквирни споразуми износи 863.786.777,60 динара. За горе наведене партије оквирни споразуми су закључени за период од 6. новембра 2017. године до 6. новембра 2018. године и то са четири добављача: Farmix d.o.o, Beohem 3 d.o.o, Pharmaswiss do.o. i Phoenix Pharma d.o.o.

Обавештење о закљученом оквирном споразуму за партију 7 објављено је 14. новембра 2017. године на Порталу јавних набавки. Оквирни споразум је закључен са Pfizer SRB d.o.o. у вредности од 34.811.000,00 динара. Оквирни споразум је закључен 10. новембра 2017. године до 10. новембра 2018. године.

Обавештење о закљученом оквирном споразуму за партију 2 објављено је на Порталу јавних набавки 16. новембра 2017. године. Оквирни споразум се закључује са Phoenix Pharma d.o.o. у периоду од 16. новембра 2017. године до 16. новембра 2018. године у износу од 505.475.400,00 динара.

Појединачне уговоре са понуђачима ће у наредном периоду закључити здравствене установе за које је спроведен поступак јавне набавке, а које су наведене у Прилогу А Конкурсне документације.

4. ЗАКЉУЧАК ГРАЂАНСКОГ НАДЗОРНИКА

Грађански надзорник је био сведок томе да је комисија за набавку лекова сарађивала посвећено циљу да се набаве лекови на чијем се квалитету израде, у техничко-технолошком смислу, поступало у складу са најсавременијим достигнућима науке. Закључује се да је током израде конкурсне документације био видљив недостатак документованих информација, које би морале да буду у надлежности релевантних институција, како би се оправдала потреба за набавком жељених лекова, а у конкретном случају набавку лека *Rekombinantni faktor VIII* треће генерације. Препоручује се да одговорни представници релевантних институција буду активно укључени у поступак јавне набавке овог типа, како би са стручном комисијом уложили напоре у прецизном дефинисању предмета јавне набавке лекова, а засновано на последњим информацијама о безбедности примене лекова и ризицима које они носе.

Грађански надзорник препоручује да се у јавним набавкама у којима се уочавају појаве неуобичајено ниске цене, као и поклапање понуђене цене са процењеном ценом приступи следећем:

1. Када понуђач понуди неуобичајено ниску цену, наручилац би требало да приступи примени члана 92 Закона, да упути захтев за детаљно образложење свих саставних делова понуде. Грађански надзорник сматра да би увек требало проверити да ли се ради о неуобичајено ниској цени, јер би таква ситуација могла да доведе у питање извршење склопљених уговора.
2. Када је понуђач једини дао понуду за неку партију, у већини случајева понуђена цена за ту партију се у децималу поклапа са процењеном ценом. Грађански надзорник је при ставу да је наручилац у обавези да и у овом случају искористи механизам контроле понуђене цене.

Увидом у поступања комисије и документацију у вези са јавном набавком лекова за хемофилију грађански надзорник закључује да је наручилац спровео набавку у складу са Законом и препорукама стручног дела комисије.

У Београду, 26. децембар 2017. године



Aleksandra Plešić

Александра Плећаш

Jelena Golubović

Јелена Голубовић