

STUDIJA SLUČAJA

OPREMANJE KLINIČKOG CENTRA SRBIJE

I UVOD

- **Naručilac:** Ministarstvo zdravlja
Adresa Naručioca: Nemanjina 22–26, 11000 Beograd
Internet stranica Naručioca: www.zdravlje.gov.rs
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje pravilnosti i svrsishodnosti u postupanju naručioca u postupku javne nabavke
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Konkursna dokumentacija, odluka o dodeli ugovora
- **Plan javne nabavke:** Nabavka je bila predviđena u Planu javnih nabavki
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:** Opremanje Kliničkog centra Srbije – JN 09/2021
- **Vrsta postupka:** Otvoreni postupak javne nabavke dobara
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** 12.000.000.000,00 dinara bez PDV-a
- **Broj ponuda:** 1
- **Vrednost prihvaćene ponude:** 11.999.312.969,76 dinara bez PDV-a
- **Način okončanja postupka:** Postupak je okončan donošenjem odluke o dodeli ugovora
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** 98 dana
- **Stepen izvršenja ugovora:** /

II GLAVNI NALAZI

- Ministarstvo zdravlja je sredinom 2021. godine u okviru projekta „Rekonstrukcija četiri klinička centra u Srbiji” sprovedo postupak javne nabavke opremanja Kliničkog centra Srbije (KCS), procenjene vrednosti od 12 milijardi dinara bez PDV-a;
- Iako je predmet ovog postupka bila nabavka čak 602 artikla najrazličitijih funkcija i namene – od najsavremenije medicinske opreme (CT skenera, uređaja za magnetnu rezonancu, ultrazvučnih aparata i sl.), preko standardne medicinske opreme (mikroskopa, invalidskih kolica, stalaka za infuziju...), pa sve do nemedicinske opreme (barskih stolica, ormana za knjige, mlina za kafu...), naručilac nije podelio predmet nabavke u više partija. Samim tim, ponuđač je, da bi uopšte mogao da učestvuje u postupku, morao da ponudi sva tražena dobra. Budući da je nemoguće da jedan ponuđač ima dozvolu za stavljanje u promet svih medicinskih sredstava koja je naručilac nabavljao u konkretnom slučaju, te da veliku većinu ovih artikala na tržištu nude različiti ponuđači, nameće se logičan zaključak da je nabavku trebalo podeliti u partije i na taj način omogućiti podnošenje većeg broja ponuda;
- Pored toga što tako kompleksan predmet nabavke nije podelio u više partija, naručilac je kao rok za podnošenje ponuda odredio minimalni zakonski rok od 35 dana od dana objavljivanja poziva za podnošenje ponuda. Zbog neprimereno kratkog roka za podnošenje ponuda, prihvatljivu ponudu je mogao da podnese samo ponuđač koji je unapred imao informacije o predmetnoj nabavci ili koji je već učestvovao u nekom sličnom postupku javne nabavke (ukoliko su takvi postupci uopšte ikada sprovedeni);
- Time što predmet nabavke nije podelio u partije i što je odredio minimalan rok za podnošenje ponuda, naručilac je u značajnoj meri ograničio konkurenciju u smislu člana 7 ZJN;
- Kao posledica takvog postupanja naručioca, u predmetnom postupku je podneta samo jedna ponuda koja je bila tek nešto niža od procenjene vrednosti javne nabavke – 11.999.312.969,76 dinara bez PDV-a. Izabranu ponudu je podnela grupa ponuđača koju je činilo devet privrednih subjekata;
- U predmetnom postupku zainteresovano lice je podnelo zahtev za zaštitu prava kojim je osporilo sadržinu konkursne dokumentacije, između ostalog i zbog toga što predmet nabavke nije bio podeljen u partije i zbog neprimerenog roka za podnošenje ponuda. Republička komisija je, međutim, odbila ovaj zahtev, prihvativši sve (pa i neke potpuno besmislene) argumente naručioca.

III OPIS SLUČAJA

Ministarstvo zdravlja je sredinom 2021. godine sprovelo otvoreni postupak javne nabavke dobara – Opremanje Kliničkog centra Srbije (KCS), procenjene vrednosti od 12 milijardi dinara bez PDV-a (preko 100 miliona evra).¹

Predmetna javna nabavka je sprovedena kao deo projekta „Rekonstrukcija četiri klinička centra u Srbiji”. U okviru tog projekta ugovorena su i potpisana tri finansijska ugovora sa Evropskom investicionom bankom (EIB) u ukupnoj vrednosti od 200 miliona evra. Prvi ugovor („Klinički centri/A”) potpisan je 8. decembra 2006. godine u iznosu od 80 miliona evra; drugi ugovor („Klinički centri/B”) potpisan je 12. decembra 2008. godine u iznosu od 70 miliona evra, dok je treći ugovor pod nazivom „Klinički centri/C” potpisan 14. jula 2017. godine u iznosu od 50 miliona evra. Ukupna vrednost projekta je procenjena na 430 miliona evra, od čega je 200 miliona evra trebalo da obezbedi banka, a ostatak Vlada Republike Srbije, Evropska komisija – KARDS program, Svetska banka i bilateralni donatori. Na osnovu potpisanih ugovora Republika Srbija je trebalo da sprovede modernizaciju, unapređenje i proširenje/dogradnju četiri klinička centra u Srbiji – u Beogradu, Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu. U početnoj fazi je trebalo završiti sa rekonstrukcijom postojećih objekata ili izgradnjom novih, kako bi se nakon toga moglo pristupiti opremanju ustanova, odnosno nabavci opreme.

U konkretnom postupku opremanja novoizgrađenog objekta KCS, naručilac je kao jedinstveni predmet nabavke odredio čak 602 dobra najrazličitije namene – od najsavremenije medicinske opreme (CT skenera, uređaja za magnetnu rezonancu i sl.), sa jedne strane, do nemedicinske opreme (nameštaja za kantu, kuhinju, alata za tehničku službu itd.), sa druge strane. Samim tim, ponuđač je morao da ponudi sva tražena dobra da bi uopšte mogao da učestvuje u postupku. Zbog toga i ne bi trebalo da čudi činjenica da je ugovor dodeljen grupi ponuđača koju je činilo čak 9 privrednih subjekata – „Alpha imaging” d.o.o. iz Beograda, „Medika projekt” d.o.o. iz Beograda, „Drager tehnika” d.o.o. Beograd, „Gorenje GTI” d.o.o. Beograd, „Magna pharmacia” d.o.o. Beograd, „MD imaging” d.o.o. Beograd, „Paroco medical equipment” d.o.o. Novi Sad, „Schiller” d.o.o. Beograd i „Trivax VV” d.o.o. Beograd. Navedena grupa ponuđača je inače jedina podnela ponudu koja je bila tek nešto ispod procenjene vrednosti, odnosno 11.999.312.969,76 dinara bez PDV-a.

Pre nego što je ugovor dodeljen ovoj grupi ponuđača, zainteresovano lice „China Sinopharm International Corporation Co LTD” izjavilo je zahtev za zaštitu prava kojim je osporilo konkursnu dokumentaciju. U zahtevu je između ostalog navedeno da je time što je odbio da podeli predmet nabavke u više partija naručilac povredio načelo obezbeđenja konkurencije, čemu je dodatno doprineo neprimereno kratak rok za podnošenje ponuda (minimalni zakonski rok od 35 dana). Republička komisija je, međutim, odbila predmetni zahtev u potpunosti prihvativši argumentaciju naručioca u

¹ <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/29510>

pogledu svih navoda, dakle i u pogledu određivanja predmeta nabavke i roka za podnošenje ponuda.

Podela nabavke u partije

U skladu sa članom 36 Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS”, br. 91/2019; u daljem tekstu: ZJN), podela predmeta nabavke u više partija predstavlja samo mogućnost za naručioca. Prema ZJN, naručilac **može da odluči** da predmet javne nabavke oblikuje u više partija na osnovu objektivnih kriterijuma (prema vrsti, količini, svojstvima, nameni, mestu ili vremenu izvršenja i sl.), pri čemu određuje predmet i obim pojedine partije uzimajući u obzir mogućnost učešća malih i srednjih preduzeća u postupku javne nabavke kada je to opravdano.

Ukoliko je, međutim, procenjena vrednost javne nabavke jednaka ili veća od iznosa evropskih pragova (kao u slučaju predmetne nabavke), prilikom određivanja predmeta nabavke naručilac **mora da razmotri** prikladnost oblikovanja predmeta javne nabavke u više partija, te da, ako konstatuje da nije prikladno oblikovati predmet javne nabavke u više partija, u izveštaju o postupku javne nabavke navede razloge zbog kojih predmet javne nabavke nije oblikovan u više partija.

U konkretnom slučaju, naručilac je u odgovorima na pitanja zainteresovanih lica, predlogu za nastavak aktivnosti i odgovoru na zahtev za zaštitu prava kao razloge iz kojih nije podelio predmet nabavke u partije, između ostalog, naveo sledeće:

- Da je u okviru projekta „Rekonstrukcija četiri klinička centra“ u završnoj fazi izgradnja novog objekta KCS koji se mora opremiti odgovarajućom medicinskom opremom, te da je cilj opremanja KCS nabavka što bolje opreme u što kraćem roku;
- Da se napušta koncept razjedinjenosti klinika, te da se pravi jedinstveni integrisani sistem KCS, zbog čega će se isporuka, montaža i instalacija opreme vršiti na jednom mestu;
- Da se predmetna nabavka odnosi na kompletno i integrisano opremanje KCS, a ne na nabavku skupa pojedinih aparata, te da se samim tim u konkretnom slučaju ne radi o ponuđačima pojedinačnih aparata, već o tzv. ponuđačima integratorima koji „integrišu” sva medicinska sredstva neophodna za zajedničko funkcionisanje u jednu celinu;
- Da i pored toga što je, na prvi pogled, reč o raznovrsnoj opremi, sve pomenute komponente predstavljaju deo jedinstvene funkcionalne celine;
- Da je za naručioca od presudne važnosti da proces nabavke, isporuke i instalacije bude sinhronizovan i usaglašen (vremenski i organizaciono), te da bi sve to kod ovakvih složenih sistema bilo znatno teže u slučaju podele na partije, a rezultiralo bi i kašnjenjima u isporuci;

– Da će ponuđač koji ne može da ponudi sva tražena dobra, podneti zajedničku ponudu sa drugim privrednim subjektima, te da će na taj način svakako uključiti i mala i srednja preduzeća;

– Da je analizom uporedne prakse u drugim državama, ali i prakse međunarodnih finansijskih institucija utvrđeno da se ovakve javne nabavke po pravilu oblikuju kao jedna celina ili sa veoma malim brojem partija, bez obzira na raznovrsnost pojedinih pozicija unutar celine;

– Da je analizom našeg tržišta i statističkih podataka relevantnih institucija utvrđeno da je prosečan broj ponuda za opremu koja je predmet ove nabavke srazmerno mali, uprkos velikom broju potencijalnih ponuđača (kada su u pitanju pojedinačni predmeti nabavke), te da je broj prihvatljivih ponuda izuzetno mali i vrlo često se svodi na jednu prihvatljivu ponudu. Takođe, podela predmeta na partije nije imala za rezultat smanjenje zahteva za zaštitu prava već je, naprotiv, došlo do povećanja broja zahteva.

Naručilac je kasnije u odluci o dodeli ugovora naveo i da se prilikom donošenja odluke da predmet ne podeli u partije rukovodio principom ekonomije obima i očekivanjem jeftinije ponude. Kako je napomenuo, pre sastavljanja konkursne dokumentacije, ispitano je tržište i ustanovljeno je da postoji dosta potencijalnih ponuđača koji mogu izvršiti ugovorne obaveze tražene ovom nabavkom.

Smatramo da su navedeni argumenti naručioca neosnovani, te da u najmanju ruku nisu primenljivi na konkretnu nabavku i okolnosti u kojima je ona sprovedena.

Naime, kao što smo već naveli, podela predmeta nabavke u partije ne predstavlja obavezu naručioca, ali je naručilac dužan da razmotri ovu mogućnost kod javnih nabavki kod kojih je procenjena vrednost jednaka ili veća od iznosa evropskih pragova, posebno uzimajući u obzir učešće malih i srednjih preduzeća. Kod složenijih javnih nabavki podela u partije treba da omogući veću konkurenciju, jer je očekivano da će se više ponuđača javiti i podneti ponude u takvom slučaju, nego kada je predmet nabavke određen kao celina. A veća konkurencija svakako treba da dovede do povoljnijih ponuda.

Činjenica je da nekada (posebno kod radova) postoje argumenti da javna nabavka ne bude podeljena po partijama, pre svega zbog praćenja realizacije ugovora i međusobne uslovljenosti pojedinih radova. Međutim, u konkretnoj situaciji, naručilac je objedinio nabavku čak 602 artikla najrazličitijih funkcija i namena. Tako su se među stavkama koje su nabavljane u konkretnom slučaju našli najrazličitija medicinska oprema (skener, magnetna rezonanca, rendgeni, mikroskopi, stalci za infuziju i sl.), ali i nemedicinska oprema (nameštaj za kantinu, kuhinju, alat za tehničku službu...). Samim tim smatramo da je naručilac, u skladu sa načelom ekonomičnosti i efikasnosti iz čl. 6 ZJN, predmetnu javnu nabavku trebalo da podeli na partije, kako bi omogućio različitim ponuđačima da učestvuju za predmete javne nabavke koje već nude na tržištu i za koje imaju dozvolu nadležnog organa (upis u registar Agencije za lekove i medicinska sredstva). Nemoguće je da jedan ponuđač ima dozvolu za stavljanje u promet svih medicinskih sredstava koja naručilac nabavlja u konkretnom slučaju. Veliku većinu tih artikala na

tržištu nude različiti ponuđači, te se nameće sasvim logičan zaključak da je nabavku trebalo podeliti na partije i omogućiti podnošenje većeg broja ponuda. To naravno ne znači da je naručilac predmetnu nabavku trebalo da podeli na 602 partije. Naručilac je jednostavno trebalo da grupiše određene artikle prema funkciji, svojstvima i nameni te da, u zavisnosti od broja različitih grupa artikala, nabavku oblikuje po partijama kako bi omogućio veću konkurenciju. Ovako, kao rezultat određivanja jedinstvenog predmeta nabavke, koji se sastoji od čak 602 stavke, naručilac je dobio samo jednu ponudu. Dakle, samo jedna ponuda je mogla da ispuni sve zahteve naručioca, u smislu da budu ponuđeni svi artikli zajedno, a da bude ispunjeno sve što je naručilac tražio u pogledu tehničkih specifikacija i potrebnih dozvola. Smatramo da u konkretnim okolnostima to predstavlja ozbiljno ograničenje konkurencije, u smislu odredbe čl. 7 ZJN.

Isto tako, smatramo da je pozivanje naručioca na uporednu praksu pojedinih zemalja ili međunarodnih finansijskih institucija bez navođenja konkretnih primera pomalo neozbiljno. Naime, sasvim sigurno se u pojedinim zemljama određene kompleksne nabavke oblikuju kao jedna partija, kako je naručilac i naveo u obrazloženju. I nesumnjivo je moguće da se u pojedinim slučajevima kroz oblikovanje kompleksnih predmeta u jednu partiju postigne niža cena i brža realizacija nabavke. Ali postavlja se pitanje da li se u tim slučajevima nabavlja ovako širok spektar dobara različite funkcije i namene, kao u predmetnoj nabavci (CT aparat, aparat za razbijanje kamena u bubregu, mikroskop, orman za knjige, barska stolica i mlin za kafu)?

S tim u vezi treba pomenuti primer javne nabavke medicinske opreme za Klinički centar Vojvodine, koja je finansirana iz kredita Banke za razvoj Saveta Evrope i koju kao naručilac sprovodi Kancelarija za javna ulaganja.² Naime, predmet ove nabavke se sastoji od oko sto različitih artikala i podeljen je u 3 partije – uređaji za snimanje (rendgen aparati, aparati za ultrazvuk, gama kamere, CT skeneri i sl.), oprema za internu medicinu (mikroskopi, frižideri za laboratoriju, pipete...) i obična oprema (stetoskopi, defibrilatori, respiratori, invalidska kolica...). Dakle, u konkretnom slučaju predmet nabavke predstavljaju samo medicinska sredstva i oprema (bez nemedicinske opreme) različite namene i funkcije i naručilac ih je grupisao u 3 kategorije, čime je postupio u skladu sa načelima ekonomičnosti i efikasnosti i obezbeđenja konkurencije. Na isti način je mogao da postupi naručilac i u predmetnom postupku, s tim da eventualno doda još jednu partiju – nemedicinska oprema.

Sa druge strane, utvrđivanje jedinstvenog predmeta nabavke ima smisla u slučaju javne nabavke rendgen aparata koju sprovodi Ministarstvo zdravlja i koja je finansirana iz kredita Svetske banke.³ Ovaj postupak obuhvata nabavku tri različite vrste rendgen aparata za 145 bolnica i domova zdravlja u Srbiji, usluge isporuke, montaže, puštanja u rad ovih aparata, usluge obuke osoblja zdravstvenih ustanova, kao i građevinske radove na renoviranju 129 bolnica i domova zdravlja kako bi se omogućili smeštaj, montaža i upotreba ovih medicinskih aparata. U navedenom primeru predmet su dakle 3 različita tipa istog medicinskog aparata, a građevinski radovi i usluge su u funkciji smeštaja, montaže i upotrebe ovih aparata.

² <http://www.obnova.gov.rs/cirilica/javne-nabavke>

³ <https://www.zdravlje.gov.rs/tekst/358885/spn-for-rs-secrp-9120yf-g-rfb-21-134.php>

Ova dva primera sama po sebi naravno ne znače da uopšte ne postoje primeri kao što je nabavka koja je predmet ove studije. Činjenica je da mi takve primere nismo našli i da oni, ako i postoje, svakako nisu česti. A sve i da postoje, to ne negira činjenicu da je u takvim postupcima konkurencija ograničena.

Rok za podnošenje ponuda

ZJN propisuje da minimalni rok za podnošenje ponuda u otvorenom postupku javne nabavke čija je procenjena vrednost jednaka ili veća od iznosa evropskih pragova, iznosi 35 dana od dana objavljivanja javnog poziva. Pored toga, ZJN u delu koji reguliše način računanja rokova, propisuje obavezu naručioca da prilikom određivanja rokova za podnošenje prijave i ponuda odredi *primerene rokove, posebno uzimajući u obzir složenost predmeta nabavke i vreme potrebno za izradu prijave i ponuda*, poštujući pri tome minimalne rokove propisane zakonom posebno za svaki postupak javne nabavke.

Dakle, pored toga što mora da poštuje minimalne rokove propisane zakonom, naručilac je, prilikom određivanja rokova za podnošenje ponuda, dužan da vodi računa i o tome da ovi rokovi, s obzirom na složenost predmeta, budu primereni vremenu za pripremu prihvatljive ponude.

U slučaju predmetnog postupka, naručilac je za veoma kompleksnu javnu nabavku, procenjene vrednosti 12 milijardi dinara, čiji se jedinstveni predmet sastoji od čak 602 različita artikla propisao minimalni rok za podnošenje ponuda od 35 dana! Pri tome je i sam naručilac naveo da je svestan da jedan ponuđač ne može da podnese ponudu za sve stavke jedinstvenog predmeta nabavke, te da mora da se udruži sa drugim ponuđačima radi podnošenja zajedničke ponude. U takvoj situaciji prihvatljivu ponudu su mogli da podnesu samo ponuđači koji su eventualno unapred imali informaciju o predmetnoj nabavci, ili koji su već učestvovali u sličnim postupcima pa su donekle bili pripremljeni. A videli smo da takvi postupci, ako ih ima, nisu česti. Samim tim, na ovaj način konkurencija je bila dodatno ograničena neprimereno kratkim rokom za podnošenje ponuda.

Na kraju treba pomenuti i pomalo komičan pokušaj naručioca da kratak rok za podnošenje ponuda opravda činjenicom da je ovaj rok više puta produžavan na ukupno 47 dana, tako da praktično ne stoji primedba da je u konkretnom slučaju primenjen minimalni rok od 35 dana! Sa druge strane, činjenica da je Republička komisija ovaj argument naručioca prihvatila i ponovila u svojoj odluci možda i ne zvuči tako smešno. Kako bi pojačala ovaj argument naručioca, Republička komisija je čak navela da će vođenje postupka za zaštitu prava dodatno produžiti rok za podnošenje ponuda. Uzgred je navedeno da je naručilac ovaj minimalni rok mogao i da skрати za 5 dana u skladu sa ZJN, s obzirom da je omogućeno podnošenje ponuda elektronskim putem, ali da to nije učinjeno.

IV ZAKLJUČAK

Predmetna javna nabavka nesumnjivo predstavlja jednu od najznačajnijih i najvećih investicija iz oblasti zdravstva u Srbiji. O njenoj važnosti za svakodnevno funkcionisanje zdravstvenog sistema Srbije, posebno u vanrednim okolnostima kao što su one trenutne izazvane pandemijom korona virusa, izlišno je pisati. Tim pre smatramo da je u ovom postupku trebalo obezbediti što je moguće veću konkurenciju i omogućiti podnošenje većeg broja ponuda. Međutim, sasvim suprotno, naručilac je u konkretnom slučaju konkurenciju u potpunosti ograničio.

Kao što smo napred naveli, konkurencija je najpre ograničena odbijanjem naručioca da jedan složen predmet nabavke, koji se sastojao od 602 dobra različite funkcije i namene, podeli na više partija, a potom i određivanjem minimalnog roka za podnošenje ponuda. Kao posledica toga, u predmetnom postupku je podneta samo jedna ponuda koja je bila veoma blizu procenjene vrednosti javne nabavke.

Pri svemu tome, naručilac se obrazlažući oblikovanje jedinstvenog predmeta nabavke i određivanje minimalnog roka za podnošenje ponuda, najviše pozivao na potrebu da se opremanje Kliničkog centra Srbije izvrši brzo, celovito i jednokratno, sa što boljom opremom koju jedna tercijarna zdravstvena ustanova mora posedovati. S tim u vezi treba ukazati da je kvalitetnija dobra najpre moguće nabaviti ukoliko se omogućiti podnošenje većeg broja ponuda, a ne ograničavanjem konkurencije. Takođe, smatramo da posle toliko decenija čekanja na rekonstrukciju zgrade Kliničkog centra Srbije i nebrojenih odlaganja rokova za završetak radova, dodatnih nekoliko meseci za koliko bi postupak duže trajao u slučaju podele predmeta na partije (uzimajući u obzir vreme da se više ponuda pregleda i oceni, kao i da se okončaju eventualno započeti postupci zaštite prava), svakako ne bi predstavljalo problem, posebno ako se uzme u obzir da bi se sasvim izvesno dobila kvalitetnija oprema po nešto nižoj ceni.

U tom smislu, zanimljivo je pitanje kako će zaista teći realizacija konkretnog ugovora o javnoj nabavci. Pitanje je kako će biti isporučivana oprema, u kojim vremenskim intervalima, a zatim i da li će biti ispoštovane obaveze u pogledu garantnog roka, kao i ostale obaveze iz zaključenog ugovora.

Na kraju, nije loše po ko zna koji put ponoviti da se u Srbiji prosečan broj ponuda po javnoj nabavci smanjuje iz godine u godinu, da konkurencija gotovo da i ne postoji, te da u velikoj većini finansijski najvrednijih javnih nabavki učestvuje samo jedan ponuđač. Ova nabavka samo potvrđuje takav trend kome se, na žalost, ne nazire kraj.