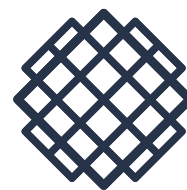




Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

Izveštaj o Reviziji Uskladenosti

NABAVKA I UPRAVLJANJE UGOVORIMA U MINISTARSTVO ZDRAVSTVA ZA 2023.GODINU.

Priština, jul 2024.godine.

Nacionalna kancelarije revizije, u skladu sa priznatim međunarodnim standardima revizije javnog sektora, sprovodi godišnje finansijske i zakonske revizije usklađenosti i revizije učinka.

Kroz revizije, NKR pruža kvalitetne informacije o korišćenju javnih sredstava koje pomažu subjektima revizije da unaprede svoje sisteme finansijskog upravljanja i kontrole, povećavajući transparentnost i odgovornost, sprečavajući korupciju i poboljšavajući efikasnost i efektivnost javnih sredstava. U isto vreme, ovo će dodati vrednost njihovoj operativnoj i strateškoj aktivnosti. Na ovaj način povećavamo poverenje u trošenje javnih sredstava i igramo aktivnu ulogu u obezbeđivanju interesa poreskih obveznika i drugih zainteresovanih strana za povećanje javne odgovornosti.

Kroz revizorske izveštaje, pružili smo jasnu sliku o tome kako su vlada i javne institucije upravljale rashodima i prihodima, javnim imovinom i upravljanjem na nivou zemlje.

Ocenili smo efektivnost i efikasnost sistema unutrašnje kontrole, pošteno korišćenje resursa i drugih sistema u Ministarstvo zdravstva.

Važna oblast kojoj Nacionalna kancelarija revizije svake godine posvećuje pažnju su javne nabavke, s obzirom da je to jedna od glavnih oblasti rashoda. Ove revizije imaju važnu ulogu sa uticajem na povećanje transparentnosti i efikasnosti u javnoj potrošnji, kao i na povećanje vrednosti za novac potrošen kroz nabavke.

Ova revizija je obavljena u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (SNISA 4000). Revizije usklađenosti koje sprovodi Nacionalna kancelarija revizije su objektivni i pouzdani pregledi koji procenjuju da li vladine akcije, sistemi, operacije, programi, aktivnosti ili organizacije postupaju u skladu sa ovlašćenjima.

Generalna Revizorka je odlučio o sadržaju izveštaja revizije „Nabavka i upravljanje ugovorima u Ministarstvu zdravstva“ u konsultaciji sa pomoćnikom generalnog revizora, Zuke Zuka, koji je nadgledao reviziju.

Sastav ekipe revizije:

Faruk Rrahmani, Direktor departmana revizije;

Kreshnike Haziri, Rukovodilac ekipe;

Luljeta Ajazi, Član ekipe; i

Antigona Çitaku, Član ekipe.

Tabela Sadržaja

Lista skraćenica	5
Izvršni rezime	1
1. Uvod	2
2. Zakonski okvir, ciljevi i delokrug revizije	3
3. Nalazi revizije	6
4. Zaključci	14
5. Preporuke	16

Lista skraćenica

NKR	Nacionalna Kancelarija Revizije
MZ	Ministarstvo Zdravstva
KALMS	Kosovska Agencija za Lekove i Medicinska Sredstva
UA	Ugovorni Autoritet
NCTKK	Nacionalni Centar za Transfuziju Krvi Kosova
OCPM	Opštinski centar za porodičnu medicinu
UKCK	Univerzitetski Klinički Centar Kosova
TRN	Telo za Razmatranje Nabavki
EO	Ekonomski Operater
NIJZ	Nacionalni Institut za Javno Zdravlje
SIŠ	Specijalni Institut u Štimlje
ZIS	Zdravstveni Informacioni Sistem

Izvršni rezime

Nacionalna Kancelarija Revizije je izvršila reviziju usaglašenosti sa temom „Nabavka i upravljanje ugovorima u Ministarstvu zdravlja za 2023. godinu“. Cilj ove revizije je da se proceni da li su odluke menadžmenta i upravljanje procesima nabavki (kupovina), uključujući i ispunjenje ugovora u Ministarstvu Zdravstva, sprovedeni u skladu sa zakonskim okvirom, pravilima nabavke i drugim relevantnim aktima.

Procesi nabavke su uglavnom fokusirani na kategoriju robe i usluge i na kapitalne investicije. Budžet Ministarstva Zdravstva za 2023. godinu za ove dve kategorije iznosilo je 60,965,938€, dok je utrošeno 27,262,221€ ili 44%. Sa aspekta sredstava, deo sredstava (oko 9 miliona €) je bio iz investicione klauzule za Covid 19 projekte koji nisu mogli da se utroše.

Revizija se fokusirala na to da li su procesi nabavke od planiranja do zaključenja ugovora/otkazivanje aktivnosti vođeni u skladu sa pravilima nabavke. Takođe smo procenili praćenje i upravljanje ugovorima da li se oni ispunjavaju u skladu sa ugovornim sporazumima.

Zaključak revizije je da Ministarstvo nije uspelo da završi značajan broj procesa nabavki koji su planirani i započeti potpisanim ugovorima. Niska realizacija plana nabavki značajno je uticala na nivo izdataka za kapitalne projekte i nabavku medicinske opreme i lekova (nivo je bio ispod 50% budžeta Ministarstva).

Nedostatak blagovremene analize pre procesa tenderisanja i slabe kontrole tokom procesa nereagovanjem u ranim fazama tendera, dovele su do toga da menadžment nije potpisao ugovore. Ova situacija je uticala da se procesi ponovo nadmetaju i da UA ne postigne svoje ciljeve u tekućoj godini. Posledice nesprovođenja ovih aktivnosti uticale su na funkcionisanje zdravstvenih službi.

Procesi proceni u pojedinim slučajevima nisu uspeali da uoče greške u obračunu vrednosti ponude i tokom njihovog sprovođenja ukazala se potreba za njihovom izmenom i dopunom.

Praćenje ugovora je otkrilo izazove koji se odnose na kašnjenja u ispunjavanju ugovora/aneksa ugovora i neprimenu platforme e-Nabavke za upravljanje ugovorima. Usled kašnjenja u izradi projekta Klinike hitne pomoći u UKCK, rok za tender za izgradnju je pomeren, važan projekat i stoga je deo sredstava ostalo neutrošen u 2023. godini.

Nalazi revizije pokazuju da pitanja koja se odnose na upravljanje planiranjem, razvojem nabavke i praćenjem ugovora od strane Ministarstva Zdravlja zahtevaju hitno poboljšanje i za to je dato pet (5) preporuka. Lista preporuka je predstavljena u Poglavlju 5 ovog izveštaja.

Da bi se omogućila moguća poboljšanja, preporučujemo da se planirani procesi aktivnosti nabavke dobro analiziraju i sa potrebnim informacijama kako bi se sprečila mogućnost da aktivnosti budu neuspešne. Isto tako, kontrole od upravljanja procesima nabavke treba da budu uspostavljene u ranim fazama kako bi se sprečilo nepotpisivanje ugovora.

Ministar mora da obezbedi preko menadžera ugovora da se ugovori ispunjavaju prema unapred određenim rokovima primenom kazni kada se ne ispune prema rokovima, a za upravljanje ugovorima se primenjuje platforma za e-nabavke u cilju lakšeg informacije i nadzor od strane uprave.

1. Uvod

Ova revizija se tiče planiranja, tenderisanja i upravljanja ugovorima u Ministarstvu zdravstva i njegovim podređenim agencijama (Kosovska Agencija za Lekove i Medicinska Sredstava, Nacionalni institut za javno zdravlje i Nacionalni centar za transfuziju krvi) Kosova za 2023. godinu.

Svrha javnih nabavki je da obezbedi najefikasniji, transparentniji i pravičniji način korišćenja javnih sredstava, javnih sredstava kao i svih drugih sredstava i resursa ugovornih organa na Kosovu definisanjem uslova i pravila koja će se primenjivati, procedura koje treba da prate ugovorni autoriteti. Značajan deo svog budžeta troše kroz aktivnosti javnih nabavki.

Ministarstvo zdravstva je ugovorni autoritet koji sprovodi Zakon o javnim nabavkama br. 04/L-042 (u daljem tekstu ZJN) za svoje aktivnosti nabavke na osnovu člana 2, par. 1. u vezi sa članom 4. st. 1.13. Odgovornost menadžera nabavke u okviru MZ je da pripremi i razvije proces nabavke u skladu sa zahtevima ZJN, i drugim podzakonskim aktima za javne nabavke.

Prema članu 4. Zakona o unutrašnjoj kontroli javnih finansija, ministar ima ukupnu odgovornost za uspostavljanje finansijskog upravljanja i kontrole subjekta, kao i za izradu i usvajanje podzakonskih akata, politika, strategija, programa, aktivnosti i procesi u vezi sa njihovom sprovođenjem.

Tokom perioda revizije MZ i njegove podređene agencije su potpisale 263 javna ugovora u vrednosti od 22,147,977€, od kojih je 5 ugovora u vrednosti od 379,571€ zaključeno sa pregovaračkim postupkom bez objavljivanja u skladu sa članom 35 ZJN, dok su ostali izrađeni otvorenim postupcima.

Procesi nabavke su uglavnom fokusirani na kategoriju robe i usluge i na kapitalne investicije. Završni budžet za 2023. za MZ za ove dve kategorije je bio 60,965,939€, dok je utrošeno 27,262,221€ ili 44% budžeta.

2. Zakonski okvir, ciljevi i delokrug revizije

2.1. Zakonski okvir

Nacionalna Kancelarija Revizije (NKR) sprovodi revizije u skladu sa međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija i dobrim praksama. NKR ima ustavni i zakonski mandat da vrši reviziju programa i projekata kojima upravljaju budžetske organizacije i finansiraju se iz budžeta Kosova. Revizija se vrši na osnovu člana 21. stav 2. Zakona o generalnom revizoru i NKR Republike Kosovo. Na osnovu zakona NKR, svi revizorski izveštaji se objavljuju na zvaničnom sajtu.

Revizija je sprovedena u skladu sa SNISA 100 – Osnovni principi revizije u javnom sektoru, SNISA 400 – Osnovni principi revizije usklađenosti i SNISA 4000 – Standardi revizije usklađenosti, Etičkim kodeksom NKR-a, kao i drugim relevantnim zahtevima za reviziju usklađenosti. NKR je nezavisna od subjekata revizije. Smatramo da su revizijski dokazi koje smo pribavili dovoljni i prikladni za pružanje revizorskih zaključaka.

2.2. Ciljevi revizije

Ciljevi ove revizije su:

- Procenjujemo da li su odluke upravljanja i upravljanje procesima nabavke (kupovina), uključujući i ispunjenje ugovora u Ministarstvu zdravstva, sprovedene u skladu sa pravilima nabavke i drugim relevantnim aktima; i
- Izvođenje jasnih zaključaka da se uoče nedostaci i oblasti za poboljšanje koje će podržati Ministarstvo u ispunjavanju njegovih ciljeva kroz ugovore za snabdevanje, usluge i izvođenje radova.

2.3. Delokrug revizije

Predmet revizije je Ministarstvo zdravstva zajedno sa svoje tri izvršne agencije: Kosovska Agencija za Lekove i Medicinska Sredstava (KALMS), Nacionalni Institut za Javno Zdravlje (NIJZ) i Nacionalni Centar za Transfuziju Krvi Kosova (NCTKK).

Revizija obuhvata period od 1. januara do 31. decembra 2023. godine. Ova revizija obuhvata ugovore o nabavkama potpisanim u 2023. godini, uključujući proces planiranja uopšte, procedure nabavki, upravljanje ugovorima i mere koje je preduzelo Ministarstvo zdravstva kako bi se obezbedilo da oni bili efikasni u postizanju svog cilja.

Delokrug revizije obuhvata aktivnosti javnih nabavki koje pokrivaju sledeća tri odvojena podprocesa:

1. Priprema procesa nabavke (proces od pripreme planiranja nabavke do objavljivanja obaveštenja o ugovoru);
2. Tenderski procesi (proces od pripreme tenderske dokumentacije do potpisivanja ugovora); i
3. Upravljanje ugovorom (administriranje ugovora i proces izvršenja).

Da bi se dali tačni zaključci, proveriće se da li su odobrenja zasnovana na Zakonu o javnim nabavkama i podzakonskim aktima. Revizijom će biti obuhvaćen i deo njihovog finansijskog upravljanja, kao što je prijem robe/radova i plaćanje u rokovima za ugovorene projekte.

2.4. Uzimanje uzorka - Za potrebe završetka revizije primenjen je sledeći pristup uzorkovanja:

1. Za podproces „Planiranje nabavke“, uzorkovanje nije primenjeno, jer je ceo proces planiranja i relevantna dokumenta pregledani za ceo period revizije; i
2. Za podprocese „Postupci tendera“ i „Upravljanje ugovorima“ primenjeno je nestatističko uzorkovanje po stručnoj proceni, gde je od 263 potpisana ugovora, u vrednosti od 22,147.966€, odabrano za testiranje 40, u vrednosti od 18,647.286€, odn. 84% stanovništva. Takođe, testirane su tri (3) procedure za poništavanje nabavke.

2.5. Kriterijumi revizije - Da bi se ispunio cilj revizije, kriterijumi revizije su primenjeni za svaki od tri podprocesa revidirana prema sledećim zakonskim i podzakonskim aktima:

- Zakon o javnim nabavkama Republike Kosovo br. 04/L-042 izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-237, Zakon br. 05/L-068 i Zakon br. 05/L-092;
- Uredba br.001/2022 o Javnim Nabavkama i Vodić br. 001/2023 za javne nabavke;
- RKJN standardni obrazac za pitanja nabavke
- Unutrašnje procedure koje primenjuje Ministarstvo zdravstva; i
- Zakon br. 03/L-048 o Upravljanju i Odgovornostima za Rad u Javnin Finansijama

Da bismo proverili napredak procesa i njihovo sprovođenje, uspostavili smo sledeće kriterijume:

- Ako je planiranje nabavke u skladu sa rokovima, stvarnim potrebama i budžetskim izdvajanjima predviđenim za Ministarstvo;
- Ako je primenjeno prethodno obaveštenje u slučaju očekivanih ugovora velike vrednosti;
- Ako je otkazivanje aktivnosti nabavke bilo u skladu sa pravilima nabavke;
- Da li je sistem e-nabavke primenjen u svim fazama procesa do potpune realizacije ugovora;
- Da li su tehnički kriterijumi i specifikacije bili jasni i nisu povoljni, davanje neophodnih pojašnjenja u procesu;
- Ako procese ocenjivanja sprovodi osoblje sa stručnošću i usklađenošću sa kriterijumima u dosijeu tendera; i
- Da li se upravljanje i ispunjenje ugovora vrši prema ugovorenim uslovima, kriterijumima i specifikacijama.

3. Nalazi revizije

Uočeni nedostaci u procesu planiranja, tenderisanja i upravljanja ugovorima se ogledaju kroz nalaze revizije koji se zasnivaju na analizi relevantne dokumentacije. U nastavku otkrivamo uočene probleme svake faze.

3.1. Planiranje i priprema procesa nabavki

Ova faza uključuje korake koje ugovorni organ mora da preduzme kako bi napravio dobar plan nabavke do objavljivanja obaveštenja o ugovoru.

Na osnovu člana 8. ZJN, ugovorni organ je odgovoran za pripremu plana nabavki koji sa razumnim detaljima identifikuje sve robe, usluge i radove koje ugovorni organ namerava da nabavi u toku fiskalne godine. Dalje, ovaj proces je preciziran u Uredbi br. 001/2022 za javne nabavke. U ovoj fazi smo uočili sledeće nedostatke:

Pitanje1 - Nedostaci u planiranju nabavki i njihovi efekti

Uredba br. 001/2022 o javnoj nabavci, u članu 5 tačka 5.10 kaže da će u cilju dobrog planiranja nabavke službenik za nabavke blisko saradivati sa odeljenjem za budžet i drugim odeljenjima i razgovarati o njihovim zahtevima za nabavku i raspoloživom budžetu za narednu godinu i odlučiće koje stavke će uključiti u planiranje nabavki. Dok prema članu 13. tačka 13.1, procenjena vrednost javnog ugovora mora biti prethodno izračunata pre pokretanja postupka nabavke. Takva pretplata mora biti razumna i realna za predviđeni ugovor. U predviđanju vrednosti ugovora, UA je odgovoran za upoređivanje tržišnih cena, cena preliminarnih ugovora kada postoje, itd., sa analizom troškova relevantnih tehničkih specifikacija robe, usluga ili radova za nabavku. Isto tako, član 19 tačka 19.14 kaže da tehničke specifikacije za ugovore o radu moraju da sadrže, kao suštinski deo, i izvršni projekat. Nedostaci u procesu planiranja su bili:

- Procesi nabavki za kapitalne projekte 2023. godine počeli su uglavnom sa zakašnjenjem jer nisu na vreme sprovedene odgovarajuće pripreme od strane Ministarstva (kao što su izvršni projekti sa značajnim nedostacima i potrebom za njihovim poboljšanjem, nedostatak projekta i nedostatak studija o izvodljivost) za otpočinjanje aktivnosti nabavke. Takođe, neke od ovih aktivnosti nabavke su još više odložene kao rezultat žalbi TRN-u od strane EO, čime je početak ovih procesa nabavke doveo do 2024. godine.

Planirane nabavke za kapitalne projekte koji nisu rezultirali ugovorima u 2023. godini su:

1. Nabavka za izgradnju GCPM-a u Glogovcu sa budžetom od 2,110,000€ je započeta sa zakašnjenjem zbog nedostataka u projektu (brojne izmene i dopune do finalizacije projekta), a zatim su ostala kašnjenja rezultat žalbi TRN-a;
2. Nabavka za izgradnju Klinike hitne pomoći u UKCK sa budžetom od 15,810,042€ uopšte nije pokrenuta 2023. godine jer je izrada izvršnog projekta završena sa zakašnjenjem od oko 5 meseci. (projekat je prema ugovoru trebalo da bude gotov u junu, ali je završen u novembru 2023.), što je onemogućilo početak aktivnosti 2023. godine;
3. Nabavka za izgradnju objekta Specijalnog Instituta u Štimlje sa budžetom od 8,000,000€ nije počela jer nije postojao projekat i prvobitno je Ministarstvo raspisalo konkurs za projektovanje, ali projekat nije urađen tokom 2023.godine;
4. Nabavke za kupovinu VMVARE licenci za zdravstveni informacioni sistem sa budžetom od 600,000€ i „PACKS sistem za ZIS” sa budžetom od 1,350,000€ u nedostatku studije izvodljivosti prenete su do kraja 2023. godine. ili početkom 2024. Bilo je i nabavki za druge projekte, nabavke i usluge koje nisu završene sa ugovorima zbog žalbi TRN-u i odluke da se poništi ili ponovo proceni aktivnost od strane TRN-a.

- Jedan broj od 35 procedura koje su se uglavnom odnosile na nabavku medicinske opreme i lekova (u vrednosti od 4,569,358€) je poništeno od strane samog Ministarstva zbog nedostatka ponuda ili činjenice da su ponude bile neodgovorne. Takođe, bilo je slučajeva da je do otkazivanja došlo zbog činjenice da su ponude znatno premašile planirani budžet za ove nabavke (npr. Lot 78 Phitomenadion, Lot 8 Chloropiramine hidrohloride 18 - 20g 1% mast), a konstatuje se da su analize bile nije unapred uradilo odgovarajuće realne tržišne cene od strane Ministarstva.
- Podela aktivnosti nabavke na nekoliko partija za „Snabdevanje medicinskom opremom, medicinskim instrumentima za organizacione jedinice UKCK-a” u procenjenoj vrednosti od 1,920,000€ nije se pokazala veoma efikasnom. Podela na više Lota¹ je produžila aktivnost nabavke od maja do septembra, zbog dodatnih pitanja/zahteva operatera čak i za jedan lot, odlažući procese za sve partije. Od 34 lota ove ugovorne delatnosti, samo deset (10) lota je dobijeno, a 24 su otkazane. Do otkazivanja je došlo uglavnom zbog nedostatka odgovornih ponuda (prema zdravstvenim radnicima, tehničke i administrativne specifikacije nisu bile adekvatne i u ponovnom nadmetanju ovih parcela trebalo bi ih pregledati).

Neadekvatna priprema procesa nabavke od strane Ministarstva i žalbe EO TRN su glavni uzroci koji su uticali na nerealizaciju plana nabavki i posledično na nizak nivo troškova (oko 50% budžeta) kako za kapitalni projekti kao i nabavke medicinske opreme/lekova. Kašnjenja u zaključivanju ugovora o

1 Prvobitno je obavljeno obaveštenje o ugovoru za 31 LOT, a nakon preporuka stručnjaka iz ove oblasti kroz standardni obrazac za ispravku isti je podeljen na 34 LOT-a.

nabavci opreme i lekova uticala su na to da pacijentima nisu obezbedjene ove usluge u vreme kada su im potrebne.

Pitanje 2 - Nedostatak prethodnog obaveštenja

Prema članu 39 ZJN, kada UA namerava da dodeli, tokom narednih 12 meseci, jedan ili više ugovora o snabdevanju, uslugama ili radovima, koji sami ili zajedno imaju procenjenu vrednost od 500,000€, štaviše, UA mora pripremiti prethodno obaveštenje.

Prethodno obaveštenje pomaže u transparentnosti i u interesu je ekonomskih operatera da pripreme i budu obavešteni o mogućim nabavkama koje će UA razviti. Takođe, ovo omogućava UA da sprovede skraćene rokove bez potrebe za odobrenjem ubrzanih procedura.

NCTKK planiralo je dva velika ugovora o nabavci kao što su „Nabavka mikrokartica i seruma za krvne grupe” u vrednosti od 689,913€ i „Snabdevanje kesama krvi” u vrednosti od 962,258€, a za iste nije pripremio i objavio preliminarni objava.

Nedostatak prethodnog obaveštenja se ne poklapa sa pravilima javnih nabavki i istovremeno umanjuje transparentnost da ekonomski operateri budu obavešteni i pripremljeni u realnom vremenu za moguće nabavke. Isto tako, ovo utiče i na ograničenje Ministarstva da primenjuje skraćene rokove za podnošenje ponuda bez potrebe za odobrenjem.

3.2. Procedure tenderisanja

Ova aktivnost uključuje korake koje ugovorni autoritet mora da preduzme za izbor najpogodnijih EO za snabdevanje robom i uslugama i izvođenje kapitalnih projekata. Nedostaci uočeni u ovoj aktivnosti su sledeći.

Pitanje3 - Neefikasne kontrole ministarstva u sprečavanju nepravilnosti u nabavkama

U skladu sa članom 7. ZJN tačka 3, Ugovorni Autoritet je izričito zabranjeno da utvrđuje sopstvene potrebe koje treba da ispuni, precizira predmet nabavke, deli ili sumira količine ili druge artikle koje treba nabaviti, bira postupak nabavke, ili uspostavljanje uslova ili kriterijuma odabira ili tehničke specifikacije koja na bilo koji način ima za cilj favorizovanje ili diskriminaciju jednog ili više ekonomskih operatera.

ZJN u članu 26. tačka 2. navodi da pored potpisa odgovornog službenika nabavke iz stava 1. ovog člana, ugovore velike vrednosti mora potpisati i glavni administrativni službenik u ime ugovornog autoriteta, kao kao i ministar ili organ druge relevantne javnosti. Potpisi utvrđeni prema ovom članu potvrđuju i prihvataju prava i obaveze definisane ugovorom. Ugovori koji nisu potpisani u skladu sa stavom 1. i 2. ovog člana su nevažeći.

Tokom 2023. godine, tri tenderska procesa su otkazana u fazi potpisivanja ugovora, iako je proces prošao sve faze nabavke. Otkazivanje je nastalo kao rezultat loših kontrola tokom procesa nabavke i kao rezultat toga Glavni administrativni službenik (GAS) nije potpisao ugovore. Isti je odgovoran da potvrdi i prihvati prava i obaveze definisane ugovorom i dokaže da je ugovor u potpunosti u skladu sa zakonom o nabavkama.

Nepravilnosti po mišljenju menadžmenta bile su u vezi sa utvrđenim povoljnim kriterijumima, nepotrebnim restriktivnim tehničkim specifikacijama, nerazumnim cenama ili čak ukidanjem ovlašćenja proizvođača. Ovi procesi nabavke su dostigli fazu obaveštenja o dodeli ugovora na elektronskoj platformi za e-nabavke i potpisani od strane menadžera nabavke, međutim, na kraju procesa su uočene nepravilnosti.

Poništene nabavke se odnose na:

- “Održavanje 70% HV ZIS-a za zdravstvene ustanove“ u iznosu od 715,999€;
- “Nabavka opreme za mikrobiološke laboratorije u NIJZ“ u iznosu od 165,180€; i
- “Nabavka specifičnih proizvoda i analoga insulina sa Esencijalne liste Lot 1 i Lot 2“ u iznosu od 838,281€.

U ove tri aktivnosti nabavke ispoštovane su sledeće procedure:

- a. Službenik za odobravanje je ovlastio službenika za nabavke da pokrene predloženu aktivnost nabavke na osnovu date izjave o potrebama i utvrđivanja raspoloživosti sredstava, potpisane od strane GAS i finansijskih direktora u skladu sa članom 22. stav 2. ZJN-a.
- b. UA je pripremio dosije tendera koristeći standardni obrazac B05, pružajući sve obavezne informacije u skladu sa članovima 28, 29, 30 i 31 ZJN-a.
- c. Tehničke specifikacije su izrađene u skladu sa svim zahtevima člana 28. ZJN-a.
- d. UA je pripremio Obaveštenje o ugovoru na albanskom i engleskom identično prema zahtevu za ugovore velike vrednosti prema članu 13, st. 2 ZJN-a i dostavio sve jezičke verzije RKJN-a, na osnovu člana 40. ZJN-a.
- e. UA je naveo kriterijume odabira u obaveštenju o ugovoru koje ekonomski operateri moraju da ispune da bi se smatrali kvalifikovanim, kao i kriterijume za dodelu kao što je „najniža cena“ u skladu sa zahtevima članova 51-52 ZJN-a.
- f. Rokovi za podnošenje ponuda obračunavaju se u skladu sa zahtevima članova 44-47 ZJN-a.
- g. Odgovorni službenik nabavke je imenovao Komisiju za otvaranje sa 3 člana u skladu sa članom 34 Uredbe 001/2022. Ponude se otvaraju u vreme i na mestu navedenom u obaveštenju o ugovoru i postoji zapisnik o otvaranju u skladu sa članom 58. st. 3 ZJN-a, koji su dostavljeni svim ponuđačima.

h.UA je osnovao Komisiju za ocenjivanje za ispitivanje, ocenjivanje i poređenje ponuda u skladu sa zahtevima člana 59. ZJN-a i prema zahtevima člana 39. Uredbe. Svi članovi komisije su potpisali Izjave pod zakletvom u skladu sa članom 39.3 Uredbe 001/2022.

Komisija za ocenjivanje je ocenila dostavljene ponude i glasanje je evidentirano u zapisniku. Komisija je za svoj rad dostavila rukovodiocu nabavke izveštaj sa preporukama i izjavom o razlozima koji potkrepljuju tu preporuku, shodno članu 39.10 Uredbe 001/2022.

Odgovorni službenik za nabavke je primio preporuku komisije, obrazloživši u pisanoj formi razloge i doneo konačnu odluku o dodeli ugovora.

Prema zahtevima člana 26. stav 2. ZJN-a, pored potpisa odgovornog službenika nabavke, ugovore velike vrednosti moraju potpisati i glavni administrativni službenik, kao i ministar. Generalni sekretar nije potvrdio i potpisao ugovore, pa su ugovori postali nesprovodivi.

Nedostatak odgovarajućih i blagovremenih analiza pre procesa tenderisanja (tržišnih cena, tehničkih specifikacija i kriterijuma tendera), nedovoljne kontrole tokom procesa nabavke, odnosno na kraju procesa ne pružaju sigurnost da se aktivnostima upravlja efikasno i efektivno. Ministarstvo nije sprovedo ranu kontrolu da bi se izbegle nepravilnosti u procesu i kao rezultat imamo otkazivanja ugovora koji utiču na nesmetano funkcionisanje zdravstvenog sektora.

Pitanja 4 - Nedostatke u tenderskim dosijeima u vezi sa zahtevima podobnosti

ZJN u članu 65 stav 3 i pod stavovima 3.1-3.6 navodi da nijedan ekonomski operater nema pravo da učestvuje u aktivnostima nabavke ili izvršenju ugovora, ako je takav ekonomski operater, bilo koji menadžer, menadžer ili direktor proglašen krivim od bilo kojeg suda odnosno nadležnog organa u proteklih 10 godina.

Takođe, Vodić br. 001/2023 za javnu nabavku u tački (i) navodi da će uslove podobnosti (osim izjave pod zakletvom) morati da podnese ponuđač koga UA namerava da nagradi ugovorom pre njegovog potpisivanja. Rok za podnošenje navedenih potvrda - dokumenata nije kraći od pet (5) dana od prijema obaveštenja o dodeli ugovora. U slučaju nepodnošenja takve dokumentacije, njegova ponuda će biti odbijena i UA će nastaviti sa ponuđačem navedenim na drugom mestu, kao i garancija tendera će biti oduzeta ako je isto traženo i UA će pokrenuti postupak za diskvalifikaciju u skladu sa članom 99.2 ZJN-a.

U pet (5) slučajeva² (četiri slučajeve u NCTKK i jedan u NIJZ) potpisanih ugovora uočili smo da rukovodilac nabavke u dosijeu tendera nije tražio dokaze/uverenje o krivičnoj osudi za direktora/menadžera kompanije ili nekog od njenih direktora, već su traženi samo za Preduzeće i da ovo nije u potpunosti u skladu sa članom 65. ZJN-a.

² "Generalna obnova postojećeg objekta - Transfuzija krvi", „Snabdevanje kesama krvi“, „Snabdevanje mikrokarticama i serumima za krvne grupe“, „Snabdevanje laboratorijskom opremom“ - NIJZ i „Nabavka zmajeva za Multiplek RT PCR“

Nesprovođenje zakonskih uslova, osim što ukazuje na propust od strane Ministarstva, može dovesti i do ugovorne naknade EO čije su rukovodioci osuđeni od strane nadležnog suda u periodu od 10 godina.

Pitanje 5 - Nedostaci tokom procesa procene tendera

Član 69 ZJN navodi da ugovorni autoritet može tražiti od ekonomskih operatera da pruže razumne dokaze koji pokazuju da poseduju minimalne tehničke i profesionalne kvalifikacije navedene u dosijeu tendera i obaveštenju o ugovoru. Takođe, uredba br. 001/2022 za javnu nabavku u članu 40. utvrđuju principi i kriterijumi koji se moraju poštovati prilikom ispitivanja, procene i poredjenja ponuda.

Na osnovu izvršenih provera usklađenosti utvrdili smo da:

U ugovoru u NCTKK „Generalno renoviranje postojećeg objekta Regionalne jedinice Gnjilane i ograničeno renoviranje postojećeg prostora Prizren“ u vrednosti od 229,959€ tokom izvođenja radova, uočena je greška u ugovoru gde vrednost nekih pozicija nije bila uključena u ukupna vrednost ugovora. Vrednost ove greške je bila iznad vrednosti ugovora za 11,076€. Komisija za ocenjivanje nije uočila ovu grešku tokom procesa ocenjivanja, uprkos činjenici da je jedna od primarnih obaveza komisije da obezbedi tačnu vrednost finansijske ponude, što nije u skladu sa članom 40.6 Uredbe 001/2022. Isto tako, odgovorni službenik nabavke je izmenio ovaj ugovor za ovu vrednost bez odobrenja NKR-a.

Glavni uzrok ovih nedostataka je nefunkcionisanje unutrašnjih kontrola i nedostatak dužne pažnje tokom procesa procene i dodele ugovora. Ukoliko se ne izvrši tačna procena ponuda i u skladu sa definisanim kriterijumima, postoji rizik od zaključivanja pogrešnog ugovora sa negativnim finansijskim efektom po Ministarstvo.

3.3. Upravljanje i praćenje ugovora

Ova aktivnost uključuje korake koje Ugovorni Autoritet i Ekonomski Operater moraju da preduzmu zajedno da bi ispunili ugovor.

Dobro upravljanje ugovorom obezbeđuje da se poštuju sve obaveze i uslovi ugovora, minimizirajući rizik i osiguravajući da sve strane ispune svoje obaveze. Praćenje ugovora obezbeđuje da su svi uslovi ugovora ispunjeni i da se sve neočekivane promene ili problemi efikasno rešavaju.

Pitanje 6 - Kašnjenje u ispunjavanju aneksa ugovora/ugovora

Uredba br. 001/2022 o javnim nabavkama u članu 10 tačka (b) precizira da Jedinica za zahteve, koja je podnizilac zahteva za nabavku, za svaku aktivnost nabavke, između ostalog, ima odgovornost da pripremi/predloži projektni zadatak, projekat, tehnički specifikacije (TS), Projektni zadaci (TeR) i prethodno merenje i predmerenje. Takođe, prema posebnim uslovima ugovora, predviđen je i rok za završetak radova. Uočili smo da:

- Ministarstvo je kroz pregovarački postupak nabavke zaključilo aneks ugovora za izradu projekta „Adaptacija projekta bolnice Covid-19 u Klinici hitne pomoći“ u vrednosti od 18,667€. Glavni projekat je izradio isti ekonomski operater 2020. godine. Na osnovu razumnih potreba za adaptaciju projekta, Ministarstvo zdravstva je 04.07.2023. godine zaključilo Aneks ugovor sa rokom od 30 dana.
- Aneks ugovora nije ispunjen u predviđenom roku jer je ekipa UKCK-a promenio uslove i zadatke za izradu projekta. Kao rezultat ovoga, EO je dva puta tražio produženje. Prva izmena za produženje roka ugovora urađena je 16.07.2023.godine, a druga 17.10.2023.godine. Projekat je izrađen i prihvaćen 21.11.2023.godine, sa zakašnjenjem od preko 5 meseci; i
- Ugovor za „Generalno renoviranje postojeće zgrade Regionalne jedinice Gnjilane i ograničeno renoviranje postojećih prostora u Prizrenu“ kasnio je u realizaciji više od 3 meseca, pošto je prema uslovima ugovora trebalo da bude završen za 79 dana (ugovor je zaključen 19.07.2023. godine). Do marta 2024. godine, kada smo bili u reviziji, ovaj ugovor još nije bio završen.

Razlog kašnjenja aneksa ugovora je neprioritetizacija rokova od strane medicinskih ekipa koji su pomogli projektantskoj kući u adaptaciji projekta. Opravdanje medicinske ekipe bila je potreba za dužim vremenom za redizajn projektnih zadataka i složenost medicinskih odeljenja koje projekat mora da završi. Kao rezultat kašnjenja u završetku/adaptaciji projekta, Ministarstvo nije bilo u mogućnosti da raspiše projekat za izgradnju Klinike hitne pomoći UKCK-a.

Što se tiče ugovora o renoviranju tokom procesa terenskih radova, došlo je do neslaganja između projekta i stvarnog stanja na terenu, a od poslovođe je zatražena tehnička finansijska analiza kako bi se ove prepreke otklonile, što je uticalo na neispravnost ispunjenje ugovora po dinamičkom planu. Kašnjenje u ispunjenju ugovora utiče na neostvarivanje ciljeva, ali i na prenos finansijskih obaveza za narednu godinu.

Pitanje 7 - Upravljanje ugovorima ne preko platforme e-Nabavke

Funkcije menadžera ugovora prema stavu 70.24. tačka (f) Uredbe 001/2022 o javnim nabavkama zahteva da se za svaki ugovor „obezbedi da su svi zapisi o upravljanju ugovorima pripremljeni, čuvani i arhivirani u modulu za upravljanje ugovorima u elektronskom sistemu nabavki“. Na osnovu sprovedenih provera usklađenosti uočili smo da:

- U tri ugovora NCTKK „Snabdevanje mikrokarticama i serumima za krvne grupe“ u vrednosti od 689,913€, „Generalno renoviranje postojećeg objekta – Jedinica za transfuziju krvi Gnjilane i Prizren“ u vrednosti od 229,959€ i „Snabdevanje kesama“ krvi“ u vrednosti od 962,258€) uočili smo da njihovo upravljanje nije obavljeno preko platforme/modula - Nabavka od strane menadžera ugovora i da to nije u skladu sa stavom 70.24. tačka (f) Uredbe 001/2022. Upravljanje ugovorima preko ovog modula ima za cilj da informiše, ažurira i arhivira napredak ugovora; i
- U ugovoru „Unapređenje mrežne opreme ZIS u sektoru zdravstva“ u iznosu od 498,758€, ekonomski operater je i nakon isporuke opreme, prema uslovima ugovora, bio odgovoran za isporuku i montažu opreme u zdravstvenim ustanovama nakon što ih konfigurira UA. Za ovaj deo, menadžer ugovora nije uneo nikakve podatke u modul e-nabavke, iako je i dalje bio menadžer ugovora.

Proces upravljanja ugovorima nije bio u potpunosti u skladu sa zakonskim zahtevima jer se nekim od ispitanih ugovora nije upravljalo putem elektronske platforme. Ovo se desilo kao rezultat nedostatka znanja menadžera ugovora o korišćenju sistema nabavke i nedostatka obuke za njih.

Zaobilazanje modula e-Nabavke za upravljanje ugovorima onemogućava rukovodstvu da dobije dovoljne, blagovremene informacije o toku i izvršenju ugovora.

4. Zaključci

Na osnovu nalaza predstavljenih u izveštaju, možemo zaključiti da:

4.1. Što se tiče potprocesa „Planiranje nabavki“, odluke i postupka Ministarstva preduzete za revidirani period nisu bile u potpunosti u skladu sa zakonskim zahtevima ZJN i relevantnim podzakonskim aktima i to:

- Ministarstvo nije uspelo da završi značajan broj procesa nabavki koji su planirani i započeti potpisanim ugovorima. Neadekvatne pripreme u početnim fazama, uključujući nedostatak istraživanja tržišta, podelu aktivnosti na više partija, prilagođavanje tehničkih specifikacija i druge nedostatke u tenderskim procesima, bili su glavni faktori neuspeha procesa. Niska realizacija plana nabavki značajno je uticala na nivo rashoda za kapitalne projekte i nabavku medicinske opreme i lekova (nivo je bio ispod 50% budžeta Ministarstva).
- Transparentnost procesa putem prethodnog obaveštenja nije primenjena u svim slučajevima. Nedostatak prethodnog obaveštenja smanjuje transparentnost da EO budu obavešteni i pripremljeni na vreme za potencijalne nabavke.

4.2. Što se tiče podprocesa „Tenderske procedure“, odluke i postupke Ministarstva preduzete u revidiranom periodu nisu bile u potpunosti usklađene sa zakonskim zahtevima ZJN i relevantnim podzakonskim aktima i to:

- Izbegavanja identifikovana u fazi razvoja aktivnosti nabavke pokazuju potrebu da se kontrole upravljanja primenjuju u pravo vreme. Nedostatak blagovremene analize pre procesa tenderisanja i slabe kontrole tokom procesa nereagovanjem u ranim fazama tendera, rezultiralo je odbijanjem potpisivanja ugovora od strane menadžmenta. Ovakva situacija je uticala da se procesi ponovo nadmetaju i da Ministarstvo ne postigne svoje ciljeve u tekućoj godini. Posledice nesprovođenja ovih aktivnosti uticale su na funkcionisanje zdravstvenih službi.
- Ostali nedostaci u tenderu je činjenica da komisije za ocenjivanje u pojedinim slučajevima nisu uspele da identifikuju greške u obračunu vrednosti ponude i ove greške nisu identifikovane ni od strane rukovodioca nabavke, što je dovelo do izmene ugovora i dodatnih troškova. Svi ovi nedostaci mogu uticati na kvalitet procesa kao i tokom ispunjenja ugovora.

4.3. Što se tiče potprocesa „Upravljanje ugovorom“, odluke i postupke Ministarstva preduzete u revidiranom periodu nisu bile u potpunosti usklađene sa zakonskim zahtevima ZJN i relevantnim podzakonskim aktima i to:

Proces praćenja ugovora bio je suočen sa izazovima kao što su kašnjenja u ispunjavanju ugovora i neprimenjivanje platforme e-Nabavke za upravljanje ugovorima. Takođe, kašnjenja u konačnom izradi projekta direktno su uticala na odlaganje roka za realizaciju projekta Klinike hitne pomoći UKCK-a, važnog projekta, te su shodno tome ostala neutrošena sredstva za ovu godinu.

5. Preporuke

U cilju adresiranja identifikovanih pitanja i obezbeđivanja nesmetanog odvijanja procesa od faze planiranja do ispunjenja ugovora i na osnovu nedostataka uočenih ovom revizijom, preporučujemo sledeće. Ministar mora da obezbedi da:

1. Pre pokretanja aktivnosti nabavke, rukovodilac nabavke u bliskoj saradnji sa jedinicom koja podnosi zahtev mora da obezbedi istraživanje tržišnih cena i da procenjena vrednost bude što je moguće bliža tržišnim cenama kako bi se izbegao neuspeh procesa nabavke kao rezultat nedostatka sredstva ili nedostatak interesovanja operatera da ponude.
2. Menadžer nabavke u koordinaciji sa jedinicom koja podnosi zahtev treba da pripremi nepovoljne tehničke specifikacije i izbegava visoke i restriktivne kriterijume. Aktivnosti nabavke za kapitalne projekte moraju biti praćene kvalitetnim i blagovremenim izvršnim studijama izvodljivosti projekta. Isto tako, u svim slučajevima treba pripremiti i objaviti indikativna obaveštenja, kao preduslov za transparentnost prema EO i poboljšanje tržišne konkurencije.
3. Detaljna procena uzroka i okolnosti koje su dovele do nepotpisivanja ugovora na kraju procesa od strane menadžmenta. Kontrole procesa nabavke treba da budu uspostavljene u ranoj fazi kako bi se sprečilo nepotpisivanje ugovora.
4. Ministar mora biti uveren od strane menadžera nabavke da su kriterijumi u dosijeu u potpunosti u skladu sa pravilima nabavke. Tokom procesa ocenjivanja ponuda, komisije za ocenjivanje moraju pokazati visok nivo pažnje za sve kriterijume u dosijeu i sprečiti greške u proračunima koje su ponuđači možda napravili namerno ili bez namere.
5. Ministar mora da obezbedi preko menadžera ugovora da se ugovori ispunjavaju u skladu sa rokovima primenom kazni kada nisu ispunjeni prema rokovima. Takođe, treba organizovati obuku za rukovodioce ugovora u cilju primene platforme e-nabavke za upravljanje ugovorima kako bi se olakšao nadzor od strane menadžmenta ili drugih potencijalnih korisnika.

Aneks I: Pismo potvrde



REPUBLICA E KOSOVES-REPUBLIKA KOSOVA-REPUBLIC OF KOSOVA QEVERIA E KOSOVES-VLADA KOSOVA-GOVERNMENT OF KOSOVA MINISTRIA E SHendetesisë-MINISTARSTVO ZDRAVSTVA-MINISTRY OF HEALTH			
Njësia Org. Org. Unit	02	Pr. Prot. Prot. No.	05-5046
Nr. i faqeve Br. stranica No. pages	-1-	Data: Date:	28/06/2024
Prishtinë / a			

Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
Qeveria-Vlada-Government

Ministria e Shëndetësisë - Ministarstvo Zdravstva - Ministry of Health
Zyra e Sekretarit të Përgjithshëm – Ured Generalnog Sekretara –Office of the General Secretary

LETËR E KONFIRMIMIT

Për pajtueshmërinë me gjetjet e Auditorit të Përgjithshëm për raportin e auditimit të “Prokurimi dhe menaxhimi i kontratave” të Ministrisë së Shëndetësisë për vitin 2023

Për: Zyren e Kombëtare të Auditimit

Të nderuar,

Përmes kësaj shkresë, konfirmoj se:

- Kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit për auditimin e Pajtueshmërisë “Prokurimi dhe menaxhimi i kontratave” të Ministrisë së Shëndetësisë, për vitin 2023 (në tekstin e mëtejshëm “Raporti”);
- Pajtohem me gjetjet dhe rekomandimet dhe komentet e dërguara të reflektohen në raportin final.
- Brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t’ju dorëzoj një plan të veprimit për zbatimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe stafin përgjegjës për zbatimin e tyre.

Dr. Naim Bardiqi, Sekretar i Përgjithshëm, Ministria e Shëndetësisë

Data: 28 Qershor 2024, Prishtinë



Nacionalna Kancelarija Revizije
Naselje Arbëria
Ul. Ahmet Krasniqi, 210
10000 Priština
Republika Kosovo