



Republika e Kosovës
Republika Kosova
Republic of Kosovo



Zyra Kombëtare e Auditimit
Nacionalna Kancelarija Revizije
National Audit Office

Izveštaja o Reviziji Učinka

EFIKASNOST UNIVERZITETSKЕ BOLNIČKE I KLINIČKE SLUŽBE KOSOVA U IZGRADNJI OBJEKTA KLINIKE ZA ORTOPEDIJU

Priština, avgust 2025.

Nacionalna kancelarija za reviziju Republike Kosovo je najviša institucija ekonomske i finansijske kontrole i za svoj rad odgovara Skupštini Republike Kosovo.

Naša misija je da kroz kvalitetne revizije ojačamo odgovornost u javnoj upravi za efektivno, efikasno i ekonomično korišćenje nacionalnih resursa. Izveštaji Nacionalne kancelarije za reviziju direktno promovišu odgovornost javnih institucija pružajući čvrstu osnovu za držanje odgovornih menadžera svake revidirane organizacije. Na ovaj način povećavamo poverenje u trošenje javnih sredstava i igramo aktivnu ulogu u obezbeđivanju interesa poreskih obveznika i drugih zainteresovanih strana u povećanju javne odgovornosti.

Ova revizija je sprovedena u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (MSVRI 3000¹) kao i evropskim dobrim praksama.

Revizije učinka koje preduzima Nacionalna kancelarija za reviziju su objektivni i kredibilni pregledi koji procenjuju da li vladine akcije, sistemi, operacije, programi, aktivnosti ili organizacije rade u skladu sa principima ekonomičnosti², efikasnosti³ i efektivnosti⁴, i da li postoji prostor za poboljšanje.

Glavna revizorka je odlučila o sadržaju izveštaja o reviziji "Efikasnost Univerzitetske bolničke i kliničke službe Kosova i u izgradnji objekta Klinike za ortopediju" u konsultaciji sa pomoćnikom glavne revizorke Myrvete Gashi, koja je nadgledala reviziju.

Tim koji je realizovao ovaj izveštaj:

Arben Selimi, direktor odeljenja

Edona Abazi (rukovodilja tima),

Gazmend Namani (član tima)

¹ Standardi i smernice za reviziju učinka zasnovani na ONISA standardima revizije i praktičnom iskustvu

² Ekonomija – Princip ekonomije znači minimiziranje troškova resursa. Resursi koji se koriste moraju biti dostupni u pravo vreme, u odgovarajućoj količini i kvalitetu, i po najboljoj mogućoj ceni.

³ Efikasnost – Princip efikasnosti znači izvlačenje maksimuma iz raspoloživih resursa. Radi se o vezi između uključenih resursa i rezultata datog u smislu kvantiteta, kvaliteta i vremena.

⁴ Efikasnost – Princip efikasnosti znači postizanje unapred određenih ciljeva i postizanje očekivanih rezultata.

TABELA SADRŽAJA

Opšti sažetak	5
1 Uvod	7
2 Cilj i pitanja revizije	8
Pitanja o reviziji	8
3 Nalazi revizije.....	9
3.1 Nedostaci u početnim postupcima planiranja i nabavke koji nisu u skladu sa zakonskim zahtevima uticali su na učinak projekta.....	10
3.2 Neefikasnosti u upravljanju projektima i praćenju	18
4 Konkluzije	22
5 Preporuke	24
Dodatak 1. Motiv revizije, kriterijumi, delokrug revizije i metodologija	25

Spisak skraćenica

ZJN	Zakon o javnim nabavkama
MZ	Ministarstvo zdravstva
EO	Ekonomski operator
UKCK	Univerzitetski klinički centar Kosova
POVJN	Pravila i operativni vodič za javne nabavke
UBKSK	Univerzitetska bolnička i klinička služba Kosova
NKR	Nacionalna kancelarija za reviziju

Opšti sažetak

Izgradnja ortopedske klinike u UKCK je procenjena kao hitna i neophodna potreba zbog brojnih izazova sa kojima se suočava zdravstveni sistem u ovoj oblasti. Prostorije koje je posedovala Klinika za ortopediju nisu zadovoljile potrebe za nesmetanim odvijanjem i ostvarivanjem neophodnih medicinskih stručnih aktivnosti.⁵ U cilju obezbeđivanja efikasnije, sigurnije usluge i u skladu sa savremenim medicinskim standardima, izgradnja ove klinike ocenjena je kao važan korak ka unapređenju zdravstvene zaštite građana.

Nacionalna kancelarija za reviziju je izvršila reviziju učinka na temu "Izgradnja i proširenje postojećeg objekta Klinike za ortopediju u UKCK-u". Cilj ove revizije bio je da se proceni da li je UBKSK bio efikasan u upravljanju projektom izgradnje ove klinike. Revizija je procenila sve faze projekta, počevši od identifikovanja potreba, izrade procedura nabavke, upravljanja ugovorima i pravilnog praćenja izvršenja ugovora kako bi se osiguralo da se projekat završi na vreme, po ugovorenoj ceni i u skladu sa tehničkim specifikacijama.

Ovaj projekat je doneo značajna poboljšanja u infrastrukturi i opremi, stvarajući dobre uslove za pacijente i redovan rad klinike. Ove promene obezbeđuju doslednu efikasnost i kvalitet usluga. Međutim, naša revizija je istakla značajan broj nepravilnosti koje pokazuju da UBKSK nije bio efikasan u upravljanju ovim projektom. To je bilo zato što je projekat trajao oko pet godina od početka do kraja, dok je planirano da bude završen za godinu i po dana. Ovo kašnjenje je pod uticajem nepravilnog planiranja projekta, nedostatka detaljne analize stvarnih potreba i potrebnih resursa. Pored toga, identifikovani su značajni nedostaci u upravljanju ugovorom, kako u pogledu nadzora nad realizacijom radova, tako i u blagovremenom rešavanju prepreka na koje nailazi tokom realizacije.

Ove slabosti dovele su do značajnih kašnjenja u završetku projekta i ne realizacije predviđanih ciljeva u postavljenim rokovima, što je takođe uticalo na neblagovremeno pružanje usluga pacijentima.

Nedostaci početnog planiranja i njegov uticaj na realizaciju projekta

Projekat o kojem je reč naišao je na niz međusobno povezanih prepreka, uzrokovanih dizajnom neadekvatno analiziranog početnog zahteva i početnim planiranjem zasnovanim na nepotpunim i neproverenim terenskim analizama. Kao rezultat toga, čitav proces realizacije ovog projekta karakterišu nepravilnosti koje su direktno uticale na kvalitet, trajanje i efikasnost njegovog sprovođenja, kao što su:

- ▶ Na početku planiranja, predviđeno je da intervencija obuhvati renoviranje postojećeg objekta, nakon čega sledi izgradnja dodatnog sprata i proširenje prostora kroz novi aneks. Međutim, nakon detaljnih terenskih inspekcija, uočeno je da objekat ne ispunjava uslove za planirane intervencije, koje su usledile nakon njenog rušenja i redizajna projekta.
- ▶ Nakon toga, 2019. godine, zaključen je ugovor za izvođenje radova, a krajnji rok određen je za januar 2021. godine. Tokom sprovođenja ugovora, kompanija kao izvođač radova je

⁵ Godišnji izveštaj Klinike za ortopediju za 2019. godinu

identifikovala nedostatke u projektu, tj. pozicije neprikladne za uslove koji se traže u klinici, zbog čega je neophodno promeniti značajan broj njih. Kao rezultat toga, radovi na proceni situacije i razvoju novih procedura nabavke su zaustavljeni. Ova procedura je rezultirala zaključivanjem dodatnog ugovora za *nepredviđene radove* sa istom kompanijom, čime je dodatno odložen rok za završetak projekta i istovremeno povećan njegov trošak.

► Pored značajnih promena koje su zahtevale nove procedure nabavke, došlo je i do povećanja/smanjenja broja pozicija u okviru prvog ugovora. Iako ovi potezi nisu premašili zakonsku granicu od 10% vrednosti ugovora, oni jasno odražavaju da početni dizajn i planiranje nisu zasnovani na dovoljnoj tehničkoj analizi.

► Tokom sprovođenja projekta, UBKSK je promenio destinaciju nekih prostorija koje su prvobitno bile planirane za pacijente, koristeći ih u druge svrhe podrške. Ove promene nisu bile predviđene u prvobitnom planu i smanjile su kapacitet objekta za tretman pacijenata. Štaviše, zbog ovih brojnih promena, projekat nije ni završen u određenom roku. Radovi su završeni u junu 2024. godine, umesto da budu završeni u januaru 2021. godine, čime se povećava trajanje realizacije projekta sa 1,5 godine kako je planirano na oko pet godina.

Nepravilno upravljanje ugovorom i finansijska kontrola direktno je uticala na napredak i prekoračenje budžeta projekta

Sprovođenje ovog projekta karakteriše loše upravljanje ugovorom i nedostatak redovne finansijske kontrole, što je direktno uticalo na neefikasnu realizaciju i finansijsku devijaciju.

► Nakon izmena ugovora, kroz povećanje i smanjenje količine pozicija kao i zaključivanje drugog ugovora za nepredviđene radove, ukupna ugovorna cena za projekat dostigla je iznos od preko 2,57 miliona €, što predstavlja povećanje od 360 hiljada € ili preko 16%. Ovo prekoračenje daje signal neefikasnosti.

► Zbog nepravilnog upravljanja, prekoračenja količina u iznosu od 75.459 € su identifikovana bez prethodnog odobrenja menadžmenta. Takođe, utvrdili smo da su izvršene tri uplate za odgovarajući ugovor, u iznosu od preko 255 hiljada €, bez potpisa i izveštaja menadžera ugovora. Ove isplate su izvršene u periodu kada je menadžer ugovora bio van dužnosti. Tokom ovog perioda, nije imenovan zamenik menadžera, i kao rezultat toga tehnički prijem i isplate su izvršene samo na osnovu izveštaja o prijemu od strane komisije za prijem osnovane posebno da zameni menadžera ugovora.

► Zbog odsustva menadžera ugovora, UBKSK nije napravio dokumentovanu procenu učinka ugovora, ni tokom perioda sprovođenja ni nakon njegovog završetka. Ovo sprečava objektivno razmišljanje o napretku, izazovima i iskustvima izvučenim iz ovog projekta, koji bi poslužili za poboljšanje u budućim projektima.

Da bi se osiguralo da se budući ugovori o izgradnji u UBKSK-u efikasno sprovedu, dali smo šest preporuka. Kompletan spisak preporuka predstavljen je u petom poglavlju ovog izveštaja.

Odgovor entiteta

UBKSK se složio sa nalazima i zaključcima revizije, kao i obavezao da će sprovesti date preporuke.

1 Uvod

Zadatak i svrha Univerzitetske bolnice i kliničke službe Kosova (u daljem tekstu UBKSK) je da obezbedi kontinuirano pružanje kvalitetnih, bezbednih i dostupnih zdravstvenih usluga svim građanima Kosova, unapređenje naučnih istraživanja, kontinuiranu edukaciju medicinskih stručnjaka i promociju zdravstvene zaštite u cilju poboljšanja ukupnog zdravlja i blagostanja u zemlji.

UBKSK je javna zdravstvena institucija, koja obavlja zdravstvene, obrazovne i istraživačke aktivnosti u oblasti zdravlja u skladu sa relevantnim zakonodavstvom.

Kapitalne investicije u UBKSK su od suštinskog značaja za poboljšanje zdravstvene infrastrukture i povećanje kvaliteta medicinske zaštite. Ove investicije omogućavaju modernizaciju medicinske opreme, izgradnju i renoviranje zdravstvenih objekata, kao i unapređenje zdravstvene tehnologije i informacionih sistema.

Ovo osigurava da univerzitetske klinike i bolnice mogu da pruže vrhunske medicinske usluge, uključujući naprednu dijagnozu, lečenje složenih bolesti i hitne službe. Takođe, takve investicije stvaraju mogućnosti za razvoj naučno-istraživačkog rada i pripremu zdravstvenih radnika, poboljšanje iskustva studenata i akademskog osoblja. Na ovaj način, kapitalne investicije su ključni faktor u unapređenju zdravstvenog sistema i povećanju kredibiliteta pacijenata prema pruženim uslugama.

Deo ovih kapitalnih investicija bila je izgradnja Klinike za ortopediju, koja je započela kao proces od 2018. godine. Izgradnja ove klinike bila je ambiciozan i neophodan projekat za jačanje kapaciteta zdravstvenog sistema, posebno u oblasti ortopedije. Ovaj proces je uključivao nekoliko važnih faza, od planiranja i projektovanja do završetka izgradnje i početka pružanja medicinskih usluga. Ključni deo ovog procesa je stvaranje savremenih i pogodnih uslova za lečenje pacijenata.

Klinika za ortopediju je bila podeljena na dva objekta koji su povezani sa hodnikom. Jedan deo ove klinike (Klinika za ortopediju sa traumatologijom) je kao što je bila, dok je deo objekta (operativni blok) planiran za renoviranje u unutrašnjem delu i nakon toga će biti izgrađena jednospratna nadgradnja. Pored ovog objekta, planirano je da bude aneks u kojem se nalaze operacione sale.

Klinika je takođe imala odeljenje sa nekoliko soba na prvom spratu objekta koji se deli sa drugim klinikama koji se nalazi oko 200 metara od objekta koji je sada izgrađen. U 2019. godini klinika je, u svim objektima koje je imala na raspolaganju, imala ukupno 97 kreveta za pacijente i 3 operacione sale.

2 Cilj i pitanja revizije

Cilj ove revizije je da se proceni da li je UBKSK bila efikasna u upravljanju projektom izgradnje klinike za ortopediju.

Sa naglaskom na reviziju je procenjena identifikacija potreba, razvoj procedura nabavki, upravljanje ugovorima i pravilno praćenje izvršenja ugovora kako bi se osiguralo da je projekat završen na vreme, po ugovorenoj ceni i u skladu sa tehničkim specifikacijama.

Pitanja o reviziji

Da bismo odgovorili na cilj revizije, formulisali smo pitanja i podpitanja na sledeći način:

1. **Da li su procedure nabavke razvijene u skladu sa zakonskim zahtevima?**
2. **Da li je obezbeđena efikasnost tokom upravljanja i praćenja projekta pod ugovorenim uslovima?**

Delokrug ove revizije je celokupan proces izgradnje klinike za ortopediju, od početka 2018. godine do završetka projekta 2024. godine. Ova revizija se fokusirala na plan dizajna, upravljanje vremenom uopšte, tehničke specifikacije i razloge za kašnjenja u izvođenju radova.

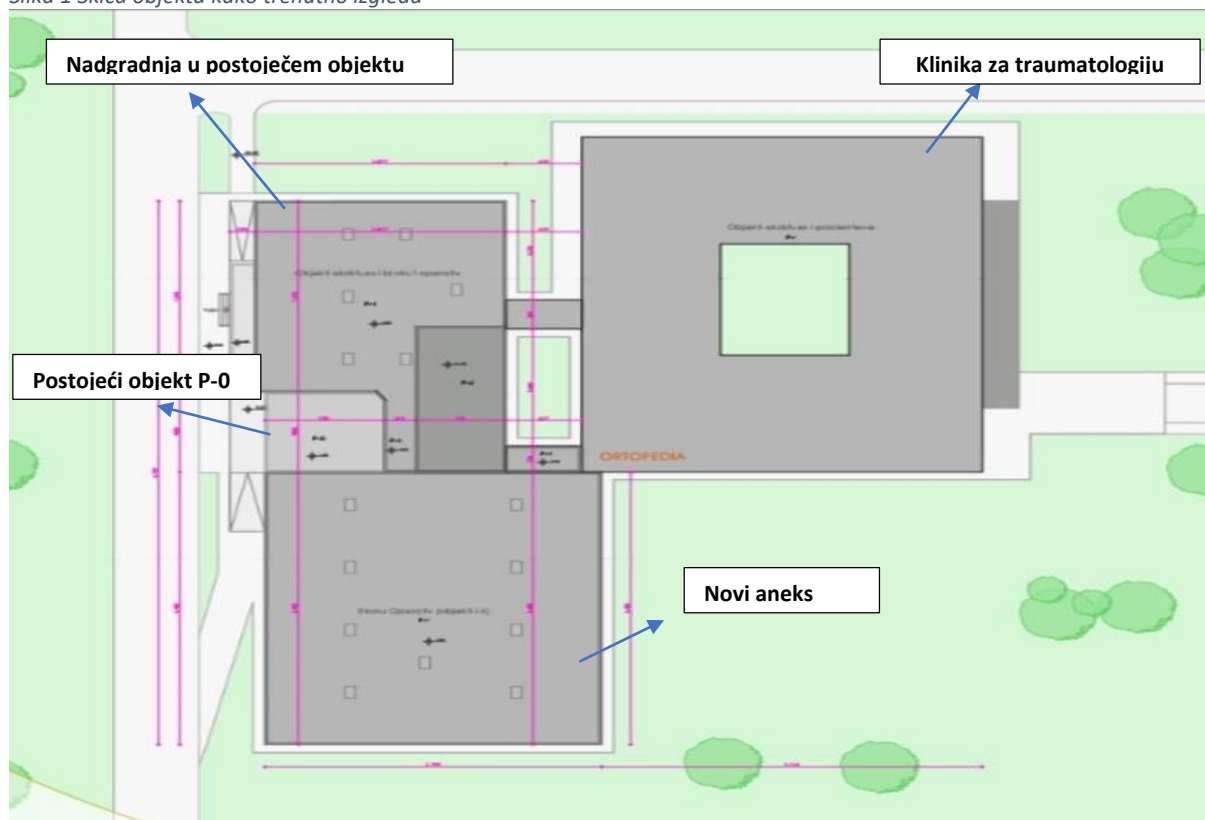
Strane odgovorne za realizaciju i nadzor ovog projekta su Ministarstvo zdravstva (MZ), Univerzitetska bolnička i klinička služba Kosova (UBKSK), Univerzitetski klinički centar Kosova (UKCK), kao i Klinika za ortopediju.

Detaljna metodologija revizije koja se primenjuje tokom ove revizije, kriterijumi revizije, delokrug revizije, detaljan opis sistema i odgovornosti relevantnih strana predstavljeni su u Aneksu 1 ovog izveštaja.

3 Nalazi revizije

Univerzitetska bolnička i klinička služba Kosova, odnosno Univerzitetski klinički centar Kosova u okviru UBKSK-a, je ugovorni autoritet koji je zaključio ugovor "Nadgradnja i proširenje postojećeg objekta Klinike za ortopediju". Ugovor sadrži reč "nadgradnja" jer je klinika već imala jednospratni objekat na toj lokaciji, na kojoj je UKCK planirao da izgradi još jedan sprat. Potreba za nadgradnjom (dodavanjem jednog sprata više iznad postojeće zgrade), renoviranjem postojećeg objekta i izgradnjom aneksa susednog objekta nastala je zbog loših uslova u kojima se nalazio objekat koji je bio na raspolaganju ovoj klinici.

Slika 1 Skica objekta kako trenutno izgleda



Procedure za realizaciju ovog projekta započele su 2018. godine, pokretanjem faze projektovanja i izradom plana izgradnje. Nakon završetka idejnog projekta i pripreme tehničke dokumentacije, nastavljena je realizacija građevinskih radova i finalizacija projekta. Za potpunu realizaciju ovog projekta zaključena su ukupno četiri ugovora: jedan ugovor za izradu plana građenja, dva ugovora za izvođenje građevinskih radova i jedan ugovor za nadzor nad izvođenjem radova. Ukupna vrednost ugovornih obaveza za sve komponente projekta dostiže cifru od oko 2,6 miliona €.

Klinika je otvorena u oktobru 2024. godine, gde je počela da pruža usluge pacijentima.

3.1 Nedostaci u početnim postupcima planiranja i nabavke koji nisu u skladu sa zakonskim zahtevima uticali su na učinak projekta

Efikasnost UBKSK-a u izgradnji projekta ugrožena je zbog nekoliko nedostataka, uključujući nepravilno planiranje i nedostatak jasnoće u proceni potreba, što je dovelo do značajnih odstupanja tokom sprovođenja. Pobjednički ekonomski subjekti su izabrani bez ispunjavanja kriterijuma navedenih u tenderskom dosijeu, dok je gubitak dokumentacije ponuđača narušio integritet procesa nabavke. Kao rezultat lošeg planiranja, napravljeno je nekoliko izmena u specifikacijama i zaključen je novi ugovor, što utiče na efikasnost projekta. Nepravilno planiranje je takođe rezultiralo promenom destinacije nekih prostora namenjenih pacijentima, koristeći ih u druge svrhe.

3.1.1 Nepravilno planiranje projekta i dvosmislenost u proceni potreba

Pre početka projekta, tokom procene potreba i pripreme plana ideje, trebalo bi da se uradi prikupljanje i analiza podataka, upotreba naprednih analitičkih tehnika, kao i uključivanje svih neophodnih zainteresovanih strana kako bi se garantovao kompletan pregled potreba pogodnih za tu investiciju. Pre objavljivanja postupaka nabavke, UKCK mora da napravi analizu na licu mesta i procenu trenutne situacije zgrade u kojoj se planira renoviranje i bilo koje druge izgradnje.

Plan za renoviranjem i izgradnjom Klinike za ortopediju predviđen je da se izradi u tri faze: unutrašnja renovacija postojećeg objekta, dogradnja jednog sprata kao i integracija novog objekta sa postojećim.

Prema prvobitnom zahtevu i tenderskom dosijeu "za projektovanje glavnog projekta", potrebe za izgradnjom su hitne i postavljeni su osnovni uslovi za radove koji se smatraju neophodnim za funkcionalizaciju objekta. Međutim, zahtev za pokretanje i početak procedura je napravljen bez pravilne procene trenutnog stanja postojećeg kliničkog objekta. Prvenstveno je planirano da postojeći objekat ima samo renoviranje, ali tokom faze analize na terenu, pre nego što je izrađen glavni projekat, inženjeri UKCK-a su procenili da je prikladnije srušiti postojeći objekat i ponovo ga izgraditi iz temelja. Ovaj objekat je izgrađen 2005. godine.

3.1.2 Neadekvatnost u dokumentovanju procedura nabavki

Za razvoj procedura nabavke, bilo da se radi o uslugama ili investicijama, UKCK mora unapred postaviti neke kriterijume za konkurentne EO kako bi se ispunili neophodni zahtevi za taj projekat. Na osnovu ovih kriterijuma, komisija za procenu je analizirala i izabrala EO odgovornog za projekat u pitanju. Takođe, svi tenderski dosijei kao učesnici u toj proceduri, obavezno je čuvati u arhivi kao i u elektronskoj formi, to je zbog transparentnosti.

Neispunjavanje kriterijuma za izbor koje je postavio sam UKCK

Tokom pregleda procedura nabavki koje je razvio UKCK za ovaj projekat, utvrđena su odstupanja u ispunjavanju kriterijuma tehničke i stručne sposobnosti od strane ekonomskih subjekata. Ova odstupanja se uglavnom odnose na nedostatak prateće dokumentacije, kao što su ugovori i reference za potrebno tehničko osoblje, iako su ovi operateri proglašeni pobjednicima odgovarajućih ugovora.

Određivanje ovih specifičnih kriterijuma za procenu ekonomskih subjekata urađeno je sa idejom da izbor bude što konkretniji i relevantniji u pogledu prirode projekta. Prema službenicima, zbog hitnosti potreba za ovom klinikom, UKCKK je premašio ove kriterijume i najavio pobjedničke EO čak i bez ispunjavanja kriterijuma koje je tražio.

Tender za izradu glavnog projekta

Tender (konkurs za projektovanje) imao je za cilj da izabere jednu kompaniju za izradu glavnog projekta za kliniku za ortopediju. Ovaj projekat bi trebalo da obezbedi kvalitetno tehničko rešenje, u skladu sa standardima za bolničke objekte, prema službenicima UKCK-a.

Prema tenderskom dosijeu, kompanija je morala da ima iskustva u projektovanju najmanje jednog zdravstvenog objekta, dok je menadžer ugovora morao da izradi najmanje dva bolnička projekta. Kompanija dobitnica nije pružila dokaze o potrebnom iskustvu u projektovanju zdravstvenih objekata. Takođe, menadžer ugovora nije dokumentovao iskustvo u dva bolnička projekta, kako je traženo.

UKCK kao ugovorni autoritet je dobio referentnu dokumentaciju, ali ne i konkretne dokaze (kao što su ugovori ili završeni projekti) koji dokazuju ispunjavanje kriterijuma. Uprkos tome, UKCK je dodelio projektnu kompaniju ugovorom.

To se dogodilo zato što komisija za procenu nije pravilno procenila i verifikovala tehničko iskustvo.

Izbor kompanije čiji ključni ljudi nemaju adekvatno iskustvo u projektovanju, uticao je na projekat da ne bude pravilno dizajniran i samim tim je doveo do prihvatanja projekta koji nije adekvatno zadovoljio potrebe klinike.

Nedostatak dokazanog iskustva u projektovanju zdravstvenih objekata postao je uzrok neadekvatnog dizajna projekta, što je uticalo na funkcionalnost i ukupne troškove izgradnje bolničkog objekta.

Tender za nadgradnju i proširenje klinike za ortopediju

Tender je imao za cilj da izabere kvalifikovanu kompaniju za izgradnju klinike za ortopediju u skladu sa glavnim projektom koji je UKCK upravo prihvatio. Kroz ovaj projekat, UKCK je imao za cilj da proširi infrastrukturne kapacitete ortopedske klinike kako bi poboljšao pružanje zdravstvenih usluga građanima.

Prema tenderskom dosijeu, menadžer projekta je morao imati iskustva u najmanje tri projekta sa ugovorima i referencama; menadžer radionice najmanje dva projekta; inženjeri sa tri reference i ugovora u visokoj izgradnji, a jedan inženjer je morao da bude specijalizovan u oblasti konstrukcije.

Za menadžera projekta, postoji nedostatak ugovora koji dokazuju iskustvo. Za četiri od pet inženjera, nedostaju ugovori o visokoj izgradnji. Nikakva dokumentacija nije dostavljena za građevinskog inženjera. Sa svim ovim nedostacima u ponudi, UKCK je prihvatio taj EO kao odgovoran i da ga je nagradio sa ugovorom.

Proces procene ponuda, od strane tročlane komisije za procenu, nije pravilno sproveden. Uprkos ponudi manjkavih dokumenata i nije potkrepljen potpunim dokazima, UKCK je smatrao da je odgovoran ne traži ugovore koji bi zaista dokumentovali iskustvo i kompetencije ključnog osoblja, jer su procenili da je dovoljno da su reference date kao dokaz da je ovaj kriterijum za izbor ispunjen.

Nepoštovanje kriterijuma za izbor, pored nejednakog tretmana ekonomskih subjekata, takođe predstavlja rizik od lošeg sprovođenja ugovora.

Angažovanje tehničkog osoblja bez dokazanog iskustva izazvalo je neadekvatno upravljanje građevinskim projektom, te je negativno uticalo na kvalitet radova, kašnjenja u realizaciji – što je uticalo na efikasnost izgradnje klinike.

Tender za nadzor nad sprovođenjem građevinskog projekta

Stručni nadzor nad građevinskim radovima je od suštinskog značaja kako bi se osigurao kvalitet, usklađenost projekta i bezbedno korišćenje zdravstvenih objekata. Prema zahtevima tendera, pet inženjera je moralo da ima iskustva u nadgledanju najmanje pet projekata u visokogradnje, što se dokazuje kroz ugovore o radu.

Za pet inženjera su dostavljene samo reference, dok nedostaju ugovori koji bi zaista dokazali njihovo iskustvo u nadzoru građevinskih projekata.

Komisija za procenu ponuda UKCK nije zatražila ili verifikovala kompletnu dokumentaciju kako bi dokazala iskustvo, prihvatajući nedovoljne reference kao dokaz.

Nedostatak kvalifikovanog stručnog nadzora može dovesti do lošeg izvođenja radova, povećanja tehničkih nedostataka i ugrožavanja stabilnosti objekta. Ovo direktno utiče na kvalitet i bezbednost usluga koje će objekat pružiti.

Nedostatak fajlova drugih operatera koji učestvuju

U postupku 'Izrada glavnog projekta klinike za ortopediju' učestvovala su tri ponuđača, među njima i pobednički EO sa ponudom od 19.299 € i jedan EO sa najjeftinijom ponudom u iznosu od 13.806 €. EO, diskvalifikovan kao neodgovoran, bio je jeftiniji od pobedničke kompanije za 5.493 € ili 29%. Prema izveštaju o proceni, ova kompanija je proglašena neodgovornom jer nije donela dva originalna fajla i nije ispunila neke druge kriterijume.

Tražili smo procenu tenderskog dosijea od ove kompanije, ali službenici nisu bili u mogućnosti da fizički pronađu ovaj dosije. Dok, u elektronskom obliku to nije zato što je to postupak iz 2018. godine, a e-nabavka u to vreme nije bila funkcionalna.

Loše stanje arhive UKCK i neuspeh da se arhiviraju dosijei u skladu sa referencama, prouzrokovali su da se i ovaj dosije pronađe.

Nedostatak adekvatne dokumentacije i akcije suprotne odredbama zakona o nabavkama narušavaju transparentnost procesa procene ponuda. Nedostatak opravdane dokumentacije o proglašenju najjeftinijeg ponuđača kao neodgovornog uticao je na izbor skupljeg operatera, povećavajući rizik od neefikasnog korišćenja javnih sredstava.

3.1.3 Neadekvatno projektovanje dovelo je do velikih promena tokom sprovođenja ugovora o izgradnji

Idejni i završni projekat treba da bude detaljno izrađen, zasnovan na realnim potrebama i preciznoj analizi uslova na terenu, kako bi se promene u fazi realizacije svele na najmanju moguću meru i osiguralo efikasno i ekonomično izvršenje ugovora.

Ugovor zaključen 2019. godine za izvođenje radova za Kliniku za ortopediju trebalo je da bude završen nakon 570 dana, tačnije u januaru 2021. godine. Međutim, tokom radova, glavna radna kompanija identifikovala je nedostatke u projektovanju, procenjujući da neke pozicije nisu pogodne za neke delove klinike. Prema izveštaju ove kompanije, ventilacioni deo operacione sale, zidovi obloženi bakrom, izolacija novih operacionih sala sa zaštitom od X-ray (zaštita od zračenja), profil vrata u operacionoj sali, mašine i njihovi prateći delovi nisu bili pogodni.

Kao rezultat toga, ugovorena kompanija u ulozi Nadzornog organa i menadžer ugovora morala je da izvrši potpunu ponovnu procenu ugovornih pozicija. Nakon analize i procene stanja na terenu, obe strane su se složile da su promene neophodne i njihova preporuka je bila najava novog postupka nabavke. UBKSK je objavio otvoreni tender, u kom slučaju je zaključen novi ugovor za nepredviđene radove sa istom glavnom kompanijom. Ove promene su odobrene od strane rukovodstva UKCK-a i procedure nabavke su nastavljene sa skraćenim trajanjem.

Iako su izmene i dopune odobrene, njihova procena i nove procedure nabavke uticale su na odlaganje roka za završetak projekta.

Pored promena za koje su nove procedure nabavke bile neizbežne, povećane su/uklonjene i količine radnih mesta u okviru prvog ugovora. U završnom izveštaju o prijemu (Situacija 11), primetili smo da je došlo do kretanja u količinama pozicija u skoro svim oblastima podeljenim prema fazama izgradnje. Iako ova kretanja ne prelaze 10% vrednosti ugovora koja je dozvoljena zakonom o nabavkama, ipak daje informaciju da planiranje i projektovanje nisu dovoljno dobro analizirani.

Tabela 1 Analiza promena u količini tokom realizacije projekta:

Kategorija	Uklanjanje količina (€)	Dodavanje količina (€)
Arhitektura	187,823	131,350
Hidro-instalacije	4,974	1,947
Jake struje	65,659	10,277
Slabe struje	2,770	1,670
Grejanje / hlađenje	9,444	9,074
Ventilacija	105,710	3,562
Podstanica	27,100	9,788
Stanica medicinskih plinova	33,965	23,600
Sanitarna topla voda	3,789	1,164
UKUPNO	441,234	192,432

Iz gornje tabele napominje se da su tokom realizacije projekta napravljene značajne promene u količinama različitih pozicija unutar svake kategorije, u odnosu na početni ugovor. Na nekim pozicijama količine su smanjene, na iznos od 441.234 €, a na nekim pozicijama količine su povećane na iznos od 192.432 €, što je rezultiralo neto smanjenjem od 248.802 € u odnosu na početnu vrednost ugovora.

Pored gore navedenih promena, na zahtev medicinskog osoblja Klinike za ortopediju, dodane su nove pozicije, jer bi, prema njima, bez njih, funkcionalizacija klinike bila nepotpuna. Neke od promena su prikazane na grafikonu na sledeći način:

**NDRYSHIMET SHITESË TË KËRKUARA
NGA STAFI MJEKËSOR**
TË DOMOSDOSHME PËR FUNKSIONALITIMIN
E PLOTË TË SALLAVE OPERATIVE

-  **INSTALIMI I
SISTEMIT NURSE CALL**
-  **INSTALIM ELEKTRIK
DHE TË UJIT NË SALLËN
E STERILIZIMIT**
-  **VENDOSJA E PRIZAVE
NË SALLAT E OPERIMIT**
-  **MURET E SALLAVE OPERATIVE
DUHET TË JENË TË MBROJTURA
NGA RREZATIMI DHE TË
JENË ANTIBAKTERIALE**
-  **PAJISJA E SALLAVE
OPERATIVE ME RRYMË
TË DOBËT**

Prilikom fizičke inspekcije objekta, utvrđeno je da prostor posvećen postavljanju električne opreme (električne opreme i UPS-a) nije izgrađen u skladu sa dimenzijama opreme i nije ispunjavao tehničke uslove za njihovu ugradnju i funkcionisanje. Kao rezultat toga, ova soba je preuređena i sada se koristi u druge svrhe, dok se prostorija planirana za pacijente sada koristi za instalaciju i funkcionisanje ovih uređaja.



Slika 2- Prostorija planirana za pacijente koja se koristi kao električna soba

U novoj zgradi klinike za ortopediju predviđene su 4 operacione sale, 26 soba za smeštaj 52 pacijenta, kao i druge prostorije za različite namene (lekarske sobe, sobe za medicinske sestre, kancelarije, trijaža, kiseonička sala, kuhinja i dr.).

Tokom pregleda primetili smo da su dve prostorije namenjene pacijentima korišćene kao prostorije za pružanje zdravstvenih usluga, a ne za njihovu prvobitnu namenu.

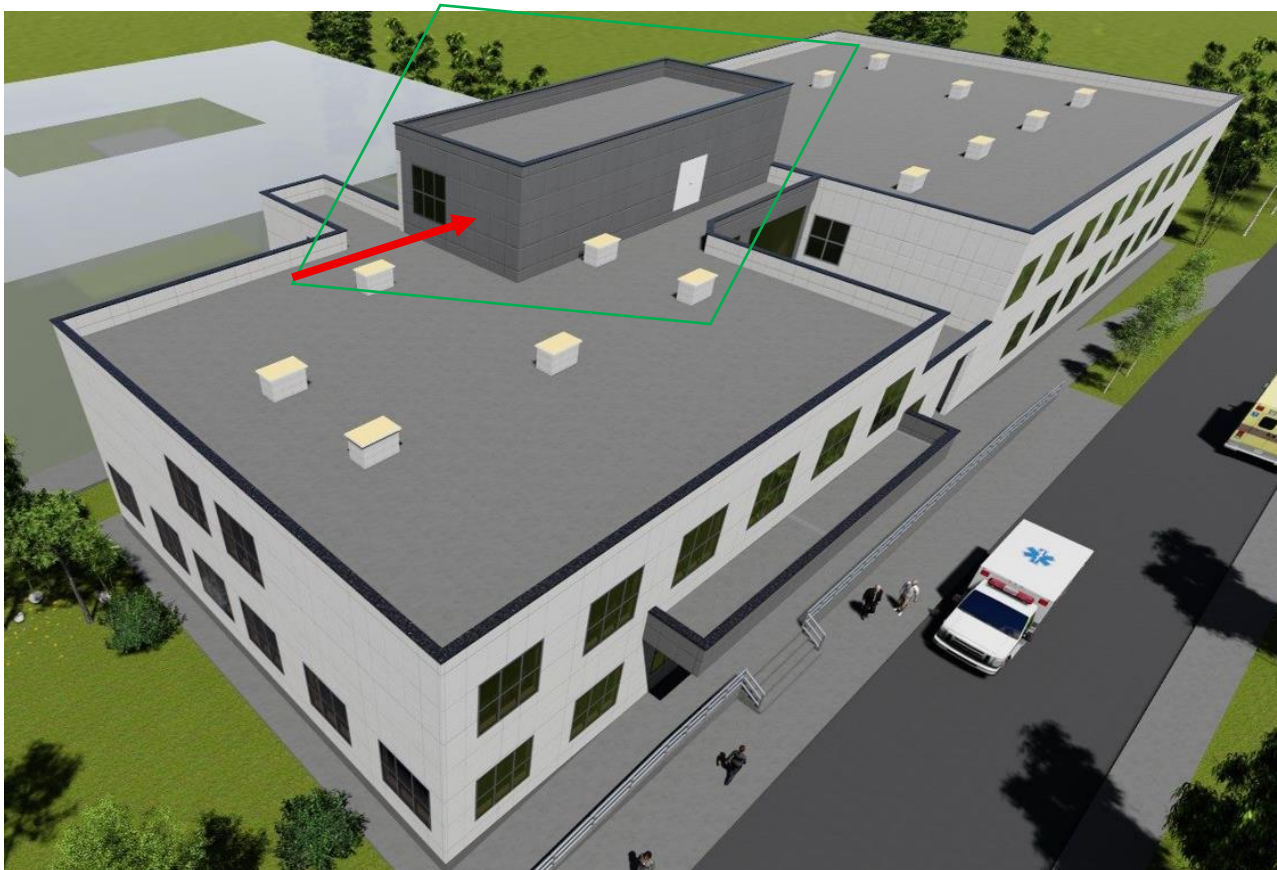


Slika 3 Prostorija planirana za pacijente koja se koristi kao soba za prvu pomoć

Takođe, deo objekta predviđen za postavljanje mašinskih mehanizacija, koji se nalazi kao dodatni deo iznad drugog sprata zgrade, nije korišćen za predviđanu namenu. Mašinerije su instalirane u drugom delu objekta na otvorenom, zbog hitne potrebe da se stave u funkciju, jer mesto gde je planirano da se nalaze još nije izgrađeno. Trenutno se objekat namenjen za ugradnju ovih uređaja koristi za razvoj sastanaka kolegija ili osoblja klinike.



Slika 4 Mašine za funkcionisanje klinike koje se nalaze na drugoj strani objekta



Slika 5 Objekat izgrađen nad krova, koji je planiran da postavi mašine prikazane gore

Gore navedena odstupanja dovode do zaključka da glavni projekat izgradnje kliničkog objekta nije zasnovan na detaljnoj i sveobuhvatnoj analizi stvarnih potreba zdravstvene institucije.

Kao rezultat, glavni projekat je bio nepotpun i nije usklađen sa stvarnim uslovima na terenu, što je dovelo do potrebe za značajnim promenama tokom izvođenja radova. Ovi nedostaci doveli su do promena u količinama i sadržaju prvobitnog ugovora, uzrokujući ne samo kašnjenja u izgradnji objekta, već i dodatne troškove.

U konačnici, UKCK nije bio efikasan u izgradnji ortopedske klinike, jer je njegova izgradnja trajala znatno duže, kao i više sredstava nego što je prvobitno planirano.

To je bilo zato što je UKCK ugovorio kompanije da osmisle projekat, bez dovoljnog i dokazanog iskustva u dizajniranju zdravstvenih projekata.

Kao rezultat toga, izrađen je neadekvatan glavni projekat, koji se kasnije odrazio na značajne promene u predmeru /ugovoru, kao i aneksu ugovora sa dodatnim troškovima za UKCK.

3.2 Neefikasnosti u upravljanju projektima i praćenju

Sprovođenje projekta karakteriše niz odstupanja koja ukazuju na nedostatak efikasnosti u njegovom upravljanju i praćenju. Projekat nije realizovan u skladu sa dinamičkim planom radova, što je dovelo do značajnih kašnjenja u projektovanim rokovima završetka. Pored toga, utvrđeno je da je prekoračena cena ugovora, kao i izvođenje dodatnih radnih situacija bez prethodnog odobrenja, čime se krše zakonski uslovi i procedure javnih nabavki.

Osim toga, utvrđeno je da su izvršene isplate za izvedene radove čak i u odsustvu imenovanja i angažovanja menadžera ugovora, što je uticalo na nedostatak efikasnog i dokumentovanog nadzora nad procesom sprovođenja ugovora.

3.2.1 Izvođenje radova nije izvedeno u skladu sa rokovima utvrđenim u dinamičkom planu

Sprovođenje projekta mora se sprovesti u skladu sa dinamičkim planom koji je ugovorio UKCK, obezbeđujući završetak radova u postavljenim rokovima i bez odlaganja, kako bi se efikasno iskoristili resursi i postigli ciljevi projekta u predviđenom roku.

1. Dva postupka nabavke "Izgradnja i proširenje postojećeg objekta Klinike za ortopediju" i "Nepredviđeni radovi za Kliniku za ortopediju" razvijeni su sa skraćenim rokovima, uz obrazloženje da potrebe za novom klinikom i poboljšanje uslova za lečenje pacijenata predstavljaju hitnu potrebu. Međutim, UKCK nije uspeo da bude efikasan u ispunjavanju ovog cilja. U nastavku se nalazi kratak opis napretka dva ugovora: Prvi ugovor – "Izgradnja i proširenje postojećeg objekta Klinike za ortopediju" zaključen je 2019. godine. Prema odobrenom dinamičkom planu, radovi su trebali biti završeni početkom 2021. godine. Međutim, od početka realizacije ugovora pojavili su se izazovi koji su uticali na normalan tok realizacije radova. Hronologija ovih izazova i problema je predstavljena na sledeći način:
 - Izrada postupaka nabavke započela je u martu 2019. godine, dok je zahtev za izdavanje građevinske dozvole u opštini Priština podnesen u maju 2019. godine. Ugovorne obaveze počele su u julu 2019. godine, dok je građevinska dozvola izdata u avgustu 2019. godine. Kao rezultat toga, EO nije započeo radove dok nije primljena dozvola;
 - Loše vreme je još jedan faktor koji je uticao na odlaganje radova za tri meseca (decembar 2019. i januar-februar 2020.);
 - Period pandemije Covid-19 doveo je do zaustavljanja radova na još dva meseca; i
 - Nedostatak odgovarajućeg planiranja od strane dizajnerske kompanije, koja je izradila početni projekat, doveo je do potrebe za pregledom projekta i zaustavljanjem radova za još šest meseci (mart-avgust 2022) kako bi se razvila nova procedura nabavke.
2. Drugi ugovor – "Nepredviđeni radovi za Kliniku za ortopediju" zaključen je u avgustu 2021. godine, sa rokom realizacije od 365 kalendarskih dana, odnosno do avgusta 2022. godine. Iako je ugovor imao jasan period realizacije, zbog povećanja obima radova i nedostatka upravljanja ugovorom u realnom vremenu, radovi nisu završeni u tom roku.

3. Aneks ugovora - potpisan je između UKCK-a i građevinske kompanije za odlaganje roka za radove do avgusta 2023. godine. Ovaj proces nije bio praćen zahtevom sa jasnim obrazloženjem i relevantnom dokumentacijom.

Ovaj proces je nastavljen sa dve dodatne odluke za produženje važenja ugovora:

- Prva odluka: od 24. avgusta 2023. do 24. decembra 2023. godine, i
- Druga odluka: od 24. decembra 2023. do 22. marta 2024. godine.

Iako su ovi rokovi dozvoljeni, projekat nije završen ni u roku, što je rezultiralo značajnim kašnjenjem u završetku radova i isporuci objekta u upotrebu.

Prihvatanje konačnih situacija od strane kompanije angažovane kao nadzornog organa izvršeno je u junu 2024. godine, gde se u odnosu na poslednji datum dozvoljen odlukom radi o vremenskom razmaku od 3 meseca, dok u odnosu na prvobitno planirani datum za završetak radova, vremenska udaljenost kasni više od tri godine.

Ova situacija je nastala kao rezultat nepravilnog planiranja projekta od ideološke faze do finalnog projekta

Iako su korišćeni postupci nabavke sa skraćenim rokovima, uz opravdanje hitnosti, UKCK nije uspeo da izgradi zgradu klinike u razumnom roku. To je zato što je UKCK, između ostalog, ugovorio neodgovorne kompanije za izradu glavnog projekta. Kao rezultat toga, glavni projekat je bio manjkav i zahtevao je modifikacije, što je direktno uticalo na značajna kašnjenja u njegovom sprovođenju i neuspeh u postizanju postavljenih ciljeva, sve dok je izgradnja klinike odložena.

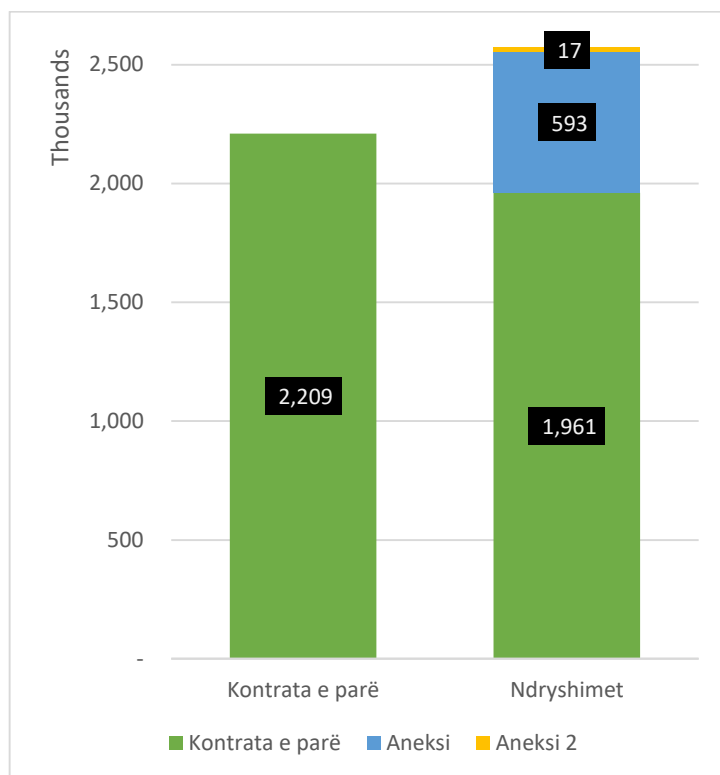
3.2.2 Prekoračenje ugovorne cene, situacije bez odobrenja i izvršenje plaćanja bez izveštaja menadžera ugovora

Projekti moraju biti realizovani u okviru dodeljenog budžeta i u skladu sa vrednošću/cenom utvrđenom u ugovoru. Svaka promena troškova mora biti opravdana punom dokumentacijom i efikasno upravljana kako bi se garantovalo razumno korišćenje javnih sredstava. Takođe, proces izvršenja plaćanja mora biti zasnovan na izveštajima o izvedenim radovima i odobren od strane menadžera ugovora. Plaćanja izvršena bez ovog odobrenja krše internu kontrolu i povećavaju rizik od neopravdanih ili ne ugovornih plaćanja.

U nastavku ćemo predstaviti finansijski aspekt projekta, odnosno vrednost svakog ugovora i odgovarajuća plaćanja.

- Ugovorena cena za izvođenje radova na osnovu glavnog početnog projekta iznosila je blizu 2,21 miliona €. Međutim, nakon promene nekih pozicija (njihov odlazak/dodatak) u okviru ovog ugovora, ukupna cena ugovora se takođe promenila. Kao rezultat toga, neto vrednost ugovora je smanjena na 1,96 miliona €.
- Zaključivanje drugog ugovora, za nepredviđene radove, rezultiralo je povećanjem troškova projekta za oko 0,6 miliona €. Od toga, iznos prvog i drugog ugovora iznosi preko 2,55 miliona €.

- Ukupne isplate glavnom radnoj kompaniji od 2019. do 2025. godine dostigle su vrednost od 2,57 miliona €, što je premašilo od ugovorene cene više od 16.836 €. Dakle, ukupni troškovi projekta porasli su sa 2,21 miliona, kako se mislilo, na 2,57 miliona, što je povećanje troškova od preko 16% u odnosu na prvobitni ugovor.



Slika 6 Protok promene vrednosti ugovora i ukupna plaćanja

U situaciji br. 11 (prvog ugovora) utvrđena su prekoračenja količina u iznosu od 70.894 €, dok je u situaciji br. 6 (drugog ugovora za nepredviđene radove) prekoračenja iznose 4.565 €. Takođe, u položaju "ugradnja PVC prozora", utvrđeno je da su tri (3) prozora isporučena manje od količine predviđene u ugovoru, dok se fakturisana cena pokazala većom. Ovo odstupanje je došlo kao rezultat promene profila prozora tokom faze sprovođenja, zbog greške u projektovanju.

Sva ova prekoračenja su napravljena bez prethodnog odobrenja menadžmenta, što je rezultiralo povećanjem troškova po jedinici i, shodno tome, prekoračenjem vrednosti ugovora.

Ova situacija je nastala kao rezultat netačnog i neodgovarajućeg projektovanja u početnoj fazi projektovanja projekta, gde nisu na vreme identifikovani svi odgovarajući tehnički zahtevi za zgradu, uključujući prozore sa standardnim profilima, koji nisu bili pogodni za prirodu i funkcionalne specifikacije zgrade. S obzirom da za prekoračenja količina bez odobrenja ne postoji konkretan razlog, osim izveštaja Komisije za prijem dokumentacije, formiranog ad hoc, gde je jasno navedeno da je bilo prekoračenja koja su odobrena od strane nadzornog organa, a ne i od strane menadžmenta UBKSK-a.

Takođe, za ovaj ugovor izvršene su tri uplate u iznosu od preko 255 hiljada €, bez potpisa i izveštaja menadžera ugovora, kako to zahtevaju pravila i procedure za upravljanje ugovorima.

To se dogodilo nakon što je menadžerka ugovora podnela ostavku pre nego što je ugovor u potpunosti sproveden, dok UKCK nije imenovao zamenu menadžera posle nje.

Kao rezultat toga, tehničko prihvatanje i plaćanje izvedenih radova kasnilo je pet meseci. To je uradila komisija koju je imenovao menadžment UBKSK-a na osnovu tumačenja koje je izdala pravna kancelarija.

Treća uplata se dogodila zato što je, prema pravnim službenicima institucije, procenjeno da je povoljnije izvršiti uplatu čak i bez izveštaja menadžera ugovora, nego da odloži postupak i rizikuje da slučaj ide na sud ili završi u izvršenju, sa mogućim finansijskim i pravnim posledicama za instituciju.

U razgovorima sa odgovornim službenicima, nismo bili u mogućnosti da dobijemo konkretan odgovor na ovu situaciju. Prema njihovim rečima, bilo je izazovno postaviti drugog službenika kao menadžera na kraju projekta, kada je ugovor bio skoro završen.

3.2.3 Nedostatak procene učinka ugovora od strane ugovornog autoriteta

Da bi UBKSK osigurao poštovanje rokova, kvaliteta materijala i drugih ugovornih uslova, potrebno je izvršiti procenu učinka relevantnog ugovora. Ovaj proces mora biti jasno dokumentovan i odobren od strane menadžera ugovora i nadležnog odbora, uključujući korektivne mere ili predloge za poboljšanja u slučajevima kada postoje odstupanja od uslova ugovora.

Prilikom procene ugovora za realizaciju projekta Klinike za ortopediju, utvrđeno je da ugovorni autoritet nije izvršilo dokumentovanu procenu izvršenja ugovora, ni tokom perioda sprovođenja ni nakon njegovog završetka, kako to zahtevaju pravila i praksa upravljanja ugovorima.

Nedostatak procene izvršenja ugovora može dovesti do toga da ugovorni autoritet nema jasne dokaze da li se ugovor sprovodi u skladu sa dogovorenim uslovima, povećavajući rizik da odstupanja od tehničkih specifikacija, loš kvalitet radova ili kašnjenja u sprovođenju neće biti identifikovani na vreme.

Prema nadležnim službenicima, nije bilo konkretnog razloga da se ne sprovede procena, ali oni jednostavno nisu preduzeli ovu akciju, što ukazuje na nedostatak sistematskog pristupa i svesti o značaju ovog procesa u efikasnom upravljanju ugovorima.

4 Konkluzije

UBKSK nije bio efikasan u upravljanju projektom za izgradnju klinike za ortopediju, jer nije pravilno uradio planiranje i upravljanje. Kao rezultat toga, njegova realizacija i ubacivanje u funkciju trajali su duže nego što je planirano, a nastali troškovi su premašili planirane. Drugim rečima, pored poboljšanja uslova klinike za lečenje pacijenata je odloženo za tri godine, troškovi izgradnje su takođe porasli za 16% u odnosu na plan, ne računajući troškove srušene zgrade koja nije izgrađena posebno za ovu kliniku dugo vremena.

Procedure nabavke nisu u potpunosti razvijeni u skladu sa zakonskim zahtevima

Projekat je pokrenut bez potpune i jasne dokumentacije koja bi pokazala tačno potrebu za ovom investicijom. Zahtev za projekat uglavnom je podnesen usmeno tokom sastanaka sa osobljem Klinike za ortopediju, a nismo pronašli nikakav službeni dokument koji podržava ovaj zahtev, osim zahteva osoblja Odeljenja za kapitalne investicije UBKSK-a. To znači da UKCK nije dokumentovao komunikaciju između jedinice koja je podnela zahtev i drugih jedinica odgovornih za realizaciju ovog projekta i shodno tome dalje promene u projektu ne mogu se pripisati nijednoj jedinici.

Takođe, pre početka procedura nije izvršena potpuna procena stanja postojećeg objekta. U početku je bilo predviđeno samo renoviranje, ali onda se videlo da je zgrada morala biti srušena. To pokazuje da u početku nije bilo dobrog i preciznog planiranja, što je izazvalo promene tokom sprovođenja projekta.

Nedovoljne kontrole u postupcima nabavke dovele su do izbegavanja zahteva ZJN-a. Ekonomski operateri ugovoreni za ovaj projekat dobili su ugovore iako nisu u potpunosti ispunili kriterijume tehničke i stručne sposobnosti, zbog nedostatka neophodne dokumentacije kao što su ugovori i reference za tehničko osoblje. Ova situacija ugrožava kvalitet realizacije ugovora i smanjuje kredibilitet ekonomskih subjekata u procesu nabavke jer ne obezbeđuje fer i ravnopravan tretman prema njima i rizikuje da će u budućim procesima biti manje konkurencije, manjeg kvaliteta i viših cena.

Neefikasan sistem arhiviranja službenih dokumenata doveo je do toga da UKCK nije bio u stanju da obezbedi pravilno skladištenje i naručivanje dokumentacije i da ima ograničen pristup njoj, a samim tim i transparentnost, što je onemogućilo procenu diskvalifikovane ponude tokom procesa procene za postupak "Izrada glavnog projekta za kliniku za ortopediju". Neefikasan sistem arhiviranja dokumentacije povećava rizik od ne obrazloženog/neopravdanog donošenja odluka i ograničava odgovornost odgovornih lica u nabavkama i u UKCK uopšte.

Efikasnost nije obezbeđena tokom upravljanja i praćenja projekta pod ugovorenim uslovima

Promene koje su napravljene tokom realizacije projekta, kao što su potpisivanje dodatnog ugovora i prilagođavanja u okviru inicijalnog ugovora, podržavaju naš zaključak da projektovanje i planiranje nisu bili dovoljni i dobro analizirani od početka. Ovi nedostaci doveli su do potrebe za intervencijama tokom radova, što je odložilo završetak projekta i učinilo njegovo sprovođenje komplikovanijim. Iako su ove promene odobrene od strane menadžmenta i napravljene u skladu sa pravilima, one pokazuju da je od početka bilo slabosti u upravljanju projektima.

Prekoračenje ugovorne cene, plaćanje pozicije izvan ugovora, kao i nedostatak aktivne uloge menadžera tokom faze plaćanja, uticali su na nepotpuno sprovođenje zakonskih i proceduralnih uslova.

Nedostatak dokumentovane procene učinka ugovora, kako tokom tako i nakon njegovog sprovođenja, može uticati na nepravilno upravljanje projektom i kašnjenja u njegovom sprovođenju. Pored toga što je u suprotnosti sa propisima / smernicama / dobrim praksama, nedostatak procene učinka ugovora onemogućava preduzimanje preventivnih mera tokom sprovođenja budućih ugovora.

Sva gore opisana pitanja uticala su na to da projekat ne bude realizovan na vreme, prema prvobitnom planu, uprkos odlaganju rokova dozvoljenih odlukom. Završetak radova i isporučivanje objekta za upotrebu izvršeni su sa značajnim zakašnjenjem, a završeni su 2024. godine, pet godina nakon početka projekta, sa kašnjenjem od tri godine u odnosu na prvobitni plan izgradnje.

5 Preporuke

Da bi UKCK u budućnosti bolje upravljao investicionim procesima ove prirode, osiguravajući efikasnost u realizaciji planova i imajući aktivnu ulogu u upravljanju ugovorima, preporučujemo da se osigura da:

- svakom novom investicionom projektu treba da prethodi jasna, detaljna naknadna dokumentacija zasnovana na detaljnoj analizi postojećeg stanja i stvarnih potreba subjekta koji je podneo zahtev, kako bi se promene tokom radova svele na najmanju moguću meru i izbegla kašnjenja ili nepredviđeni radovi;
- utvrđivanje tehničkih i stručnih kriterijuma i uslova za ocenjivanje ponuđača, kako bi bili u skladu sa svrhom i složenošću projekta;
- Postoji efikasan nadzor nad procesom procene ponuda obezbeđujući da se ugovor dodeljuje samo ponuđačima koji ispunjavaju unapred utvrđene kriterijume, tako da se ugovor takođe sprovodi na kvalitetan način;
- Kontrolni mehanizmi (menadžer ugovora) i izveštavanje se primenjuju redovno, bez prekida, kako bi se osigurala efikasna komunikacija između ekonomskog subjekta i menadžmenta UKCK-a kao preduslov za realizaciju ugovora u skladu sa njegovim uslovima, kao i da se detaljno dokumentuje napredak sprovođenja projekta zajedno sa procenom učinka ekonomskog subjekta koji ga je sprovodio;
- Preduzeti su koraci za povećanje svesti i kapaciteta nadležnih službenika o značaju vrednovanja izvršenja ugovora kao sredstva za poboljšanje kvaliteta i efikasnosti u realizaciji budućih projekata;
- Preduzete su mere i povećani kapaciteti za upravljanje sistemom arhiviranja dokumentacije, stavljajući u rad standardizovanu praksu njenog čuvanja i upućivanja, kako bi se nadležnim organima garantovao pristup svim dokumentima neophodnim za obavljanje njihovih dužnosti, kao i kako bi se omogućila odgovornost nadležnih službenika UKCK-a.

Dodatak 1. Motiv revizije, kriterijumi, delokrug revizije i metodologija

Problem revizije

Različiti izveštaji koje je objavila Nacionalna kancelarija za reviziju (NKR), ali i civilno društvo u vezi sa razvojem procedura kapitalnih investicija uopšte, predstavljaju izazovne situacije u smislu upravljanja ugovorima i završetka relevantnih projekata po planu. Glavni problemi identifikovani u ovim izveštajima su kašnjenja u sprovođenju, dodatni i nepredviđeni radovi i drugi problemi koji su uglavnom u oblasti građevinarstva.

U Godišnjem izveštaju o reviziji za 2023. godinu izvešteno je da je realizacija kapitalnih projekata bila niska kao rezultat kašnjenja u izvođenju radova i usluga u skladu sa njihovim dinamičkim planom. Takođe, kao rezultat ovih kašnjenja, postoje slučajevi neplaćenih obaveza koje su prosleđene u narednim godinama, stvarajući obaveze prema institucijama⁶.

Eventualni rizici koji mogu biti povezani sa upravljanjem implementacijom ovih projekata mogu biti kašnjenja u završetku projekata, plaćanje izvan planiranja i samim tim ne dobijanje blagovremenih koristi od investiranja u kliniku za ortopediju.

Bilo je kašnjenja iste prirode u realizaciji projekta za izgradnju ortopedске klinike. Iako je ovaj projekat započeo od 2019. godine, nije uspeo da bude završen u roku određenom ugovorom, jer su tokom procesa građevinski radovi prekinuti zbog činjenice da je projekat procenjen kao nefunkcionalan i morao je biti redizajniran⁷.

Još jedan problem sa kojim se suočava ovaj projekat bio je neispunjavanje sanitarnih uslova, zbog čega su operacione sale zatvorene od strane Agencije za hranu i veterinarstvo. Neki od problema koje je identifikovala Agencija za hranu i veterinarstvo bili su⁸:

- Prostorije ovog operativnog bloka ne ispunjavaju tehničke, sanitarne i higijenske uslove za obavljanje svoje delatnosti kao operacione sale;
- Hodnik koji povezuje operativni blok sa sobama je napravljen od materijala koji nije higijenski;
- Neke od opreme su zastarele oštećene;
- Postoji nedostatak tople tekuće vode; i
- Centralna podstanica za oksigenaciju takođe još nije završena u ovoj jedinici.

S obzirom na važnost ovakvog projekta za pružanje zdravstvenih usluga građanima, njegova revizija je veoma važna, sa naglaskom na činjenicu da je ovaj projekat započeo 2018. godine, ali nije završen do oktobra 2024. godine. Dakle, bilo je nemoguće staviti ga u upotrebu za pružanje zdravstvenih usluga građanima.

⁶ Godišnji izveštaj o reviziji budžeta za 2023. godinu

⁷ <https://www.evropaelire.org/a/kushtet-ortopedi-milionat-qkuk-/32020690.html>

⁸ <https://ndertimi.info/qkuk-se-i-kushtoi-mbi-2-2-milione-euro-ndertimi-i-aneksit-te-klinikese-ortopedise-qe-nuk-i-ploteson-kushtet-sanitare/>

Revizijom je procenjeno da li su razvijene procedure u skladu sa utvrđenim regulatornim zahtevima, da li je projekat realizovan u skladu sa definisanim i ugovorenim specifikacijama, da li je realizacija urađena u skladu sa vremenskim planom i da li klinika omogućava pružanje usluga za koje je izgrađena.

Opis sistema i drugih relevantnih aktera

UBKSK je osnovan zakonom Ministarstva zdravstva, kao zdravstvena institucija, od posebnog javnog značaja. Ima pravnu autonomiju pravnog lica, sa posebnim pravima, obavezama i odgovornostima za sprovođenje ovog zakona i podzakonskih akata koje donosi Ministarstvo.

UBKSK je na čelu sa sedmočlanim Upravnim odborom, sa trogodišnjim mandatom. Ovaj Odbor je na čelu sa predsedavajućeg Odbora, sa mandatom od godinu dana. Operativne poslove UBKSK-a vodi generalni direktor, kojeg imenuje Upravni odbor na osnovu javnog konkursa. Generalni direktor je odgovoran za stručno poslovanje i finansijske poslove UBKSK -a. Delokrug, ovlašćenja i odgovornosti generalnog direktora definisani su Statutom generalnog direktora. U okviru UBKSK-a su: Institucije srednjeg nivoa (Opšta i specijalna bolnica, sa konstitutivnim jedinicama) i institucije tercijarnog nivoa (Univerzitetski klinički centar, Centar za transfuziju krvi, itd.), Definisane podzakonskim aktom Ministarstva zdravstva. Projekat izgradnje Klinike za ortopediju je u okviru institucija tercijarnog nivoa, a samim tim i Univerzitetskog kliničkog centra Kosova – (u daljem tekstu UKCK).

Glavni fokus ove revizije bio je procena kako su identifikovane potrebe za ovim projektom, kako su razvijene procedure ugovaranja, upravljanje ugovorom i tehničko prihvatanje projekta. U nastavku predstavljamo dijagram procesa prema važećim zakonima i propisima i akterima koji su za njih odgovorni.



Kriterijumi revizije

Svrha revizije je da se proceni da li UBKSK osigurano da su planiranje, razvoj procedura, upravljanje ugovorima i procenjuje izvršenja ugovora pravilno obavljani, transparentni, efikasni i pravilno praćeni.

Kriterijumi revizije u ovoj reviziji proizilaze iz nacionalnog zakonodavstva o procesima nabavke i propisa koji su na snazi.

- UBKSK mora da poštuje sve procedure utvrđene Zakonom o javnim nabavkama Kosova i svim drugim propisima koji su na snazi, osiguravajući da svaki korak u postupku nabavke bude u skladu sa zakonskim odredbama ovog zakona;
- Treba poštovati otvorene i konkurentne procedure nadmetanja, kao i pružanje jednakih mogućnosti ekonomskim subjektima;
- Za procenu ponuda treba koristiti jasne i pravedne kriterijume, uključujući procenu cene, kvaliteta i iskustva ponuđača;
- Predviđeni rokovi za izgradnju klinike moraju biti u skladu sa onim koji je sproveden i ugovoren;
- Procesi praćenja realizacije radova, uključujući periodične izveštaje o napretku i vođenje evidencije o napretku radova treba da budu u skladu sa projektnim planom;

- Ako su prijavljena potencijalna odstupanja od plana projekta, kao što su kašnjenja u izgradnji, promene cena ili zahtevi za dodatnim radom, menadžment mora da obezbedi da su ta odstupanja opravdana i da se njima upravlja u skladu sa zahtevima ugovora;
- Idejni plan izgradnje treba da bude jasan i detaljan, definišući glavne ciljeve projekta, kao što su izgradnja odgovarajuće infrastrukture za ortopedsku kliniku, ispunjavanje funkcionalnih uslova i obezbeđivanje uslova za medicinske usluge;
- Idejni plan treba da sadrži sve neophodne uslove za rad klinike, kao što su dodela prostora za tretmane, medicinske usluge i logistiku (prostorije za pacijente, laboratorije, prostori za medicinsko osoblje, itd.);
- Detaljni plan treba da sadrži neophodnu infrastrukturu za podršku kao što su: voda, struja, grejanje, adekvatna ventilacija, kanalizacioni sistemi i bezbednost tehnološke opreme;
- Za svaku moguću promenu stavova u ideološkom i detaljnom planu, komisija za procenu mora unapred dati potrebno obrazloženje za te jasno dokumentovane promene, kao i da te promene moraju biti odobrene od strane menadžmenta;
- Odgovorno osoblje mora da obezbedi jasan i redovan sistem za praćenje radova tokom realizacije projekta. To uključuje procenu napretka radova u skladu sa planom projekta i periodično izveštavanje o napretku;
- Rokovi postavljeni za svaku fazu projekta moraju se poštovati i za eventualna kašnjenja moraju biti identifikovani na vreme. Takođe bi trebalo da ispita da li su ova kašnjenja pravilno prijavljena i adresirana;
- Da bi se projektom dobro upravljalo i ostvarili postavljeni ciljevi, menadžment mora da obezbedi da je predmetni projekat realizovan u rokovima utvrđenim u ugovoru, da se efikasno upravlja zahtevima za izmene koje su mogle uticati na rok završetka i cenu projekta, a troškovi su u granicama utvrđenim ugovorom;
- Da bi bio uspešan ugovor, između ostalog, plan i tehničke specifikacije moraju biti vrlo jasne i konkretne kako bi se osiguralo da:
 - a) su korišćeni materijali i proizvodi navedeni u ugovoru i u skladu sa tehničkim zahtevima;
 - b) je ispunjen plan i tehnički plan naveden u ugovoru za građevinski projekat;
 - c) su glavni sistemi klinike (p.sh., struja, grejanje i hlađenje, voda, medicinski sistemi) instalirani i funkcionalizovani u skladu sa tehničkim specifikacijama;
 - d) je projekat završen osiguravajući da su ispunjene sve tehničke specifikacije i da je objekat funkcionalan i spreman za upotrebu.

- Procena ispunjenja rokova utvrđenih u konkretnim uslovima ugovora je proces kojim se osigurava izvršenje ugovora u određenom roku. Ovaj proces uključuje praćenje napretka ugovora i identifikovanje mogućih uzroka kašnjenja, kao i procenu sprovođenja uslova ugovora / klauzula koje se odnose na izvršenje kazni u slučaju kašnjenja.
- Evaluacija se vrši preko menadžera ugovora ili nadzornog organa, obezbeđujući da se poštuju postavljeni rokovi i da se svim promenama upravlja u skladu sa zakonskim i ugovornim zahtevima.
- Finansijska procena izvršenja ugovora ukoliko je bilo redovno praćenje budžeta u odnosu na obavljene usluge/radove i ukoliko su moguće promene unapred ugovorenih cena.

Metodologija revizije i delokrug revizije

Delokrug ove revizije je celokupan proces izgradnje Klinike za ortopediju, od početka 2018. godine, gde je napravljena izjava o potrebama za izgradnjom klinike, procena potreba i početno planiranje, do tehničkog prijema objekta. U početku, planiramo da analiziramo procenu njegovih potreba i budžeta; detaljan plan i ugovorene specifikacije; upravljanje vremenom radova; upravljanje ugovorom i izvršenim plaćanjima, kao i procena izvršenja ugovora.

Ovom revizijom obuhvaćen je period od 2018. do 2024. godine, odnosno svi sprovedeni postupci nabavke (četiri postupka), kao i sva relevantna dokumentacija za ovaj projekat. Ova revizija se fokusirala na ideološki plan dizajna, upravljanje vremenom uopšte, tehničke specifikacije i razloge za kašnjenja u izvođenju radova.

Naša metodologija revizije sastoji se od niza metoda koje su navedene u nastavku, kako bi se utvrdilo da li je izgradnja/nadgradnja zgrade za ortopediju urađena na najbolji mogući način. Da bismo osigurali da su informacije i analize koje su proizašle iz ove revizije tačne, fokusirali smo se na stvaranje dobrog dizajna revizije koji je istakao nedostatke u učinku entiteta.

Naš pristup reviziji izgradnji zgrade za ortopediju obuhvata niz tehnika koje ćemo koristiti kako bismo osigurali dokaze revizije i osiguranje, među kojima su:

- Pregled dokumentacije, kao što su procedure nabavke za četiri ugovora vezana za projekat koji je predmet revizije, kao što su pokretanje zahteva, poređenje plana nabavke sa potpisanim ugovorima, procedure nabavke, za izgradnju/nadgradnju, za nadzor nad projektom, kao i procedure nabavke za nepredviđene radove za izgradnju/nadgradnju ortopedije, polazeći od zahteva subjekta koji je podneo zahtev do potpisivanja ugovora, upoređivanje dnevnika izgradnje radova sa završenim situacijama pored rokova dinamičkog plana.
- Pregled prvobitnog zahteva, zakona o nabavkama i propisa relevantnih oblasti, kako bi se utvrdilo da li je sve urađeno kako treba u skladu sa njima.

- Vođenje intervjua sa osobljem uključenim u ovaj projekat i drugim eventualnim zainteresovanim stranama, kako bi se razjasnili procesi i kako su stvari prošle, kao i menadžeri ugovora i druge relevantne strane, kako bi se pružile informacije o identifikovanim kašnjenjima.
- Analiza izveštaja o prihvatanju posla kao i poređenje sa realnom situacijom na terenu, gde smo upoređivali stavke u parametru u odnosu na stavke postavljene/izgrađene u ortopedskoj zgradi.
- Analiziranje uslova građevinske dozvole i njihovo upoređivanje sa zakonskim zahtevima.
- Analiziranje i poređenje cenovnih parametara realizovanih ugovora kao i drugog najjeftinijeg ponuđača.
- Analiziranje i poređenje plaćanja izvršenih ugovorima.
- Izveštaji o proceni učinka ugovora (ako su realizovani).

Dodatak II: Pismo potvrde



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

Shërbimi Spitalor dhe Klinik Universitar i Kosovës- (SHSKUK)
Univerzitetska Bolnička i Klinička Služba Kosova-(UBKSK)
Hospital and University Clinical Service of Kosovo-(HUCSK)
Qendra Klinike Universitare e Kosovës- Universitetski Klinikcki Centar
Kosova – University Clinical Center of Kosovo

FORMA: EL KOSOVO - REPUBLIC OF KOSOVO
SHËRBIMI SPITALOR DHE KLINIK UNIVERSITAR I KOSOVËS -
UNIVERSITETSKA BOLNIČKA I KLINIČKA SLUŽBA KOSOVA -
HOSPITAL AND UNIVERSITY CLINICAL SERVICE OF KOSOVO
ARKIV QENDROR - CENTRALNI ARHIV - CENTRAL ARCHIVE
No. projekta.org: 6626
Broj prot. 6626
Prot. no. 01.08.25
Data 01.08.25
Datum 01.08.25
Date 01.08.25
PRISHTINE PRISTINA PRISTINA



LETËR E KONFIRMIMIT

Për pajtueshmërinë me gjetjet e Auditorit të Përgjithshëm për raportin e auditimit të performancës
“Efikasiteti i Shërbimit Spitalor Klinik dhe Universitar të Kosovës në ndërtimin e objektit të
Klinikës së Ortopedisë”, dhe për zbatimin e rekomandimeve.

Për: Zyrën Kombëtare të Auditimit

Vendi dhe data:
Prishtinë: 31.07.2025

I nderuar,

Përmes kësaj shkrese, konfirmoj se:

- kam pranuar draft raportin e Zyrës Kombëtare të Auditimit “Efikasiteti i Shërbimit Spitalor Klinik dhe Universitar të Kosovës në ndërtimin e objektit të Klinikës së Ortopedisë” (në tekstin e mëtejshëm “Raporti”);
- pajtohem me gjetjet dhe rekomandimet dhe nuk kam ndonjë koment për përmbajtjen e Raportit; si dhe
- brenda 30 ditëve nga pranimi i Raportit final, do t’ju dorëzoj një plan të veprimit për implementimin e rekomandimeve, i cili do të përfshijë afatet kohore dhe stafin përgjegjës për implementimin e tyre.

Drejtori i QKUK-së
z.Osman Hajdari





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