



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 22 серпня 2017 року № 17-1

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2015–2016 роках та I півріччі 2017 року Міністерству охорони здоров'я України для здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій за бюджетною програмою “Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру”

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України “Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2015–2016 роках та I півріччі 2017 року Міністерству охорони здоров'я України для здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій за бюджетною програмою “Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру”

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. У березні 2015 року в Україні змінено централізовану систему закупівлі лікарських засобів і медичних виробів. Використання коштів Державного бюджету України у 2015–2016 роках на закупівлю лікарських засобів та медичних виробів із залученням міжнародних спеціалізованих організацій здійснювалося в цілому більш економно порівняно з попереднім періодом, коли закупівлі проводило Міністерство охорони здоров'я України самостійно. Порівняння однакових обсягів і номенклатури таких закупівель свідчить, що загальна економія коштів державного бюджету в цей період становила, за розрахунками, **373,6 млн грн, або близько 39 відс. від вартості перевірених закупівель (939,0 млн гривень).**

Водночас мета Закону України від 19.03.2015 № 269 у частині забезпечення своєчасного доступу пацієнтів до необхідних лікарських засобів і медичних виробів не досягнута. На відміну від колишньої системи закупівель, сьогодні термін від моменту оплати до поставки становить понад 20 місяців. Залучення міжнародних спеціалізованих організацій до закупівель не позбавило Міністерство невластивих йому функцій. МОЗ і досі залишається в системі публічних закупівель, які на сьогодні не є прозорими, ризики корупційних дій не усунені.

МОЗ (Міністр Квіташвілі О. М. з 25.03.2015 до 14.04.2016, в. о. Міністра Супрун У. з 01.08.2016 по теперішній час) не було забезпечено відповідної організації процедурних питань таких закупівель. Допускалися випадки неналежного оформлення укладених договорів та порушення їх умов, несвоєчасного інформування міжнародних спеціалізованих організацій про прийняті Міністерством рішення, порушень власних розпорядчих актів. У ряді випадків незадовільна робота чиновників МОЗ призводила до затягування термінів закупівель, прийняття ними необґрунтованих рішень, несвоєчасного розподілу отриманих за результатами закупівель матеріальних цінностей. Як наслідок - непродуктивне використання бюджетних коштів і завдання державі збитків через втрати лікарських засобів, терміни придатності яких закінчилися.

2. Нормативно-правове забезпечення, сформоване Урядом упродовж останніх трьох років на підставі Закону № 269, дало можливість забезпечити здійснення державних закупівель із залученням міжнародних спеціалізованих організацій. Цим рішенням створено особливі умови для діяльності таких організацій.

Водночас рішення Уряду кардинально не відповідають вимогам системи вітчизняного законодавства у сфері бюджетних витрат на всі інші публічні закупівлі. У результаті на закупівлю лікарських засобів і медичних виробів фактично не розповсюджуються вимоги законодавства щодо забезпечення відкритості, прозорості та конкурентних засад при проведенні торгів за бюджетні кошти. Отже, міжнародні спеціалізовані організації можуть не оприлюднювати інформації про деталі тендера, зокрема щодо учасників закупівель, їх цінових пропозицій, умов і термінів постачання тощо. Урядом не визначено механізму супроводження державними підприємствами МОЗ лікарських засобів і медичних виробів, які закуплені міжнародними спеціалізованими організаціями. Як наслідок, передача функцій у частині здійснення державних закупівель лікарських засобів і медичних виробів до міжнародних спеціалізованих організацій не забезпечила прозорості цього процесу.

Система закупівель, завданням якої є забезпечення першочергових суспільних потреб, фактично виведена з-під контролю широкої громадськості.

Також у серпні 2017 року Урядом розпочато реформування механізмів

закупівель лікарських засобів і медичних виробів та передбачено утворення вітчизняної закупівельної організації, але не визначено, що після закінчення дії Закону № 269 саме ця організація буде здійснювати закупівлі.

3. МОЗ не забезпечило об'єктивності вибору міжнародних спеціалізованих організацій для здійснення державних закупівель лікарських засобів і медичних виробів за бюджетні кошти 2015–2017 років. **Вибір здійснювався за відсутності механізму застосування визначених Урядом критеріїв відбору, порядку його проведення і був сконцентрований на організаціях, визначених законами України від 10.04.2014 № 1197 “Про здійснення державних закупівель” і від 25.12.2015 № 922 “Про публічні закупівлі”, та виключав можливість участі в закупівлях вітчизняних організацій.** Як наслідок, міжнародні спеціалізовані організації **вибиралися в ручному режимі, що призводило до помилок при здійсненні вибору і не сприяло запобіганню ризикам корупції при прийнятті таких рішень.**

Міністерство не реагувало на результати внутрішнього аудиту. Недоліки та порушення, які були встановлені під час заходів внутрішнього фінансового контролю МОЗ, фактично залишилися без належного реагування. Їх причини не усунуті і, як наслідок, недоліки та порушення набули системного характеру.

4. МОЗ і Мінфін при затвердженні паспорта бюджетної програми за КПКВК 2301400 на 2016 рік обмежили її мету лише закупівлею лікарських засобів, імунобіологічних препаратів і медичних виробів для закладів охорони здоров'я. **Ця мета не відповідає пріоритетам державної політики у сфері охорони здоров'я** щодо збереження і зміцнення здоров'я, профілактики захворювань, зниження захворюваності, інвалідності і смертності населення, підвищення якості та ефективності надання медичної допомоги.

Обсяг необхідних коштів на виконання державних цільових програм і комплексних заходів програмного характеру фактично **визначався Міністерством самостійно, без урахування потреби структурних підрозділів з питань охорони здоров'я обл(міськ)держадміністрацій і підпорядкованих йому закладів.**

Заплановані МОЗ і Мінфіном у 2015–2017 роках обсяги видатків на закупівлю лікарських засобів і медичних виробів для виконання державних цільових програм та заходів програмного характеру не сприяли забезпеченню соціальної справедливості і захисту прав усіх громадян на охорону здоров'я. Виділені з бюджету фінансові ресурси дали змогу покрити **обраховану МОЗ потребу на такі цілі у 2015 році на рівні від 2,2 до 100,1 відс., у 2016 році – від 4,7 до 391,7 відс. та у 2017 році – від 3,6 до 120,7 відсотка.**

5. МОЗ не забезпечило належного виконання своїх повноважень щодо визначення необхідної номенклатури лікарських засобів і медичних виробів для їх закупівель міжнародними спеціалізованими організаціями.

Міністерство не розробило і не затвердило розпорядчого документа з регламентації порядку визначення і затвердження такої номенклатури. Не були визначені строки її розгляду і затвердження відповідними робочими та експертно-технічними групами. Також не передбачена відповідальність членів цих груп за прийняті рішення. Не чітко розмежовані повноваження груп, через що мало місце дублювання функцій, прийняття у ряді випадків необґрунтованих рішень і затягування процесу погодження закупівель необхідних лікарських засобів і медичних виробів від півроку до року і більше.

Як наслідок, кошти державного бюджету, перераховані для закупівлі лікарських засобів і медичних виробів міжнародним спеціалізованим організаціям, протягом тривалого часу не використовувалися і залишалися на їх рахунках.

6. МОЗ не забезпечило продуктивного та результативного використання бюджетних коштів 2015–2017 років на закупівлю лікарських засобів і медичних виробів. За результатами закупівель, які МОЗ проводило самостійно, оплата постачальникам за матеріальні цінності здійснювалась за фактом їх поставки і лише в окремих випадках як попередня оплата. Водночас відповідно до договорів, укладених МОЗ з міжнародними спеціалізованими організаціями, для здійснення закупівель проводиться стовідсоткова попередня оплата.

У результаті безгосподарності МОЗ на рахунках міжнародних спеціалізованих організацій ПРООН і ЮНІСЕФ залишилися кошти державного бюджету 2015 року в сумі 93579,6 тис. грн, або 6,5 відс. від загального обсягу перерахованих ним коштів. Цими коштами міжнародні спеціалізовані організації користуються і на даний час. Кошти в сумі 4615,3 тис. грн упродовж 12 місяців не були витрачені Краун на закупівлю лікарських засобів і медичних виробів та повернені МОЗ наприкінці 2016 року і, як наслідок, перераховані до держбюджету.

Загалом 98194,9 тис. грн бюджетних коштів від 12 до 20 місяців перебувало на рахунках міжнародних спеціалізованих організацій і не використовувалося за призначенням, що свідчить про їх непродуктивне використання.

7. Міжнародними спеціалізованими організаціями, залученими МОЗ до закупівель лікарських засобів і медичних виробів (ПРООН, ЮНІСЕФ, Краун), у цілому забезпечено виконання зобов'язань за укладеними договорами. Виробниками майже 88 відс. лікарських засобів і медичних виробів, які закупили ці організації, були іноземні компанії. За результатами закупівель, проведених міжнародними організаціями, **ціни переважно нижчі, ніж ті, за які МОЗ у 2014 році самостійно закуповувало аналогічні лікарські засоби та медичні вироби.** Зокрема, закупівельні ціни на лікарські засоби і медичні вироби для лікування онкологічних, серцево-судинних і судинно-мозкових захворювань, ВІЛ-інфекції та СНІДу, гемофілії типу А або В

або хвороби Віллебранда, гепатитів В і С у 2015 і 2016 роках були на 2 - 477 відс. нижчі, ніж під час закупівель МОЗ у 2014 році. Ціни закупівель лікарських засобів для лікування онкологічних хворих за міжнародними непатентованими назвами у 2015 році були нижчі до 2970 відс., ніж ціни закупівель МОЗ у 2014 році.

Слід зазначити, що **закладами охорони здоров'я органів місцевого самоврядування лікарські засоби для лікування онкологічних хворих придбавалися у 2017 році за цінами, що до 6 разів перевищували ціну закупівлі ПРООН за кошти державного бюджету.**

8. Міністерство, укладаючи договори з міжнародними спеціалізованими організаціями, не забезпечило захисту інтересів української сторони. Зокрема, не передбачило в них відповідальності за несвоєчасну поставку, поставку товару неналежної якості та кількості. Таким чином МОЗ взяло на себе повну відповідальність за якість і кількість лікарських засобів і медичних виробів, закуплених цими організаціями, починаючи з моменту їх ввезення на територію України і до передачі закладам охорони здоров'я.

Крім того, в договорах з Краун, ЮНІСЕФ (за 2015–2016 роки) і ПРООН (за 2015 рік) **не передбачено заміни лікарських засобів і медичних виробів, які прийнято з меншим терміном придатності. У результаті лікарські засоби на суму 11338,8 тис. грн (3,5 відс. від вартості отриманих лікарських засобів) для лікування онкохворих дітей до закінчення терміну їх придатності не використані, а отже, втрачені. При цьому Міністерство всупереч вимогам постанови Кабінету Міністрів України від 17.03.2011 № 298 (із змінами) протягом двох років не розробило і не затвердило порядку використання залишків лікарських засобів і медичних виробів, закуплених за рахунок бюджетних коштів у попередніх роках, для надання медичної допомоги у розрізі інших захворювань у поточному році. Як наслідок, кошти державного бюджету на цю суму використано непродуктивно.**

Із вказаної суми **через безвідповідальні дії посадових осіб НДСЛ “Охматдит” (головний лікар Гладуш Ю. І., в.о. головного лікаря Іванова Т. П., Кисіль Н. П., завідувач центру дитячої онкогематології і трансплантації кісткового мозку Донська С. Б.) не використані до завершення терміну придатності лікарські засоби на суму 9607,2 тис. гривень. Отже, державному бюджету завдано збитків на цю суму, що має ознаки кримінального правопорушення.**

У договорах також не передбачено і механізмів для вирішення спорів між сторонами у закупівельному процесі під українською юрисдикцією. Умови договорів фактично унеможливають контроль за використанням коштів Державного бюджету України.

9. Міністерством (Міністр Квіташвілі О. М. з 25.03.2015 до 14.04.2016, в. о. Міністра Супрун У. з 01.08.2016 по теперішній час), структурними

підрозділами з питань охорони здоров'я облдержадміністрацій і НДСЛ “Охматдит” не забезпечено належного контролю за використанням лікарських засобів, закуплених коштом державного бюджету 2013–2014 років. Як наслідок, лікарські засоби, закуплені для хворих на вірусні гепатити та онкологічні і онкогематологічні захворювання на суму 2134,8 тис. грн, до закінчення терміну придатності не використані, що має ознаки кримінального правопорушення. Утилізація лікарських засобів потребуватиме додаткових коштів. Отже, державі завдано збитків.

10. Донецьким комунальним лікувально-профілактичним закладом “Міська клінічна лікарня м. Слов’янська” (головний лікар Степанов В. В.) через відсутність контролю з боку МОЗ і департаменту охорони здоров'я Донецької облдержадміністрації не забезпечено належних умов під час передачі медичних виробів до закладів охорони здоров'я інших областей (не дотримано температурного режиму при транспортуванні). Як наслідок, зіпсовано та повернено до цієї установи набори реагентів для моніторингу лікування хворих на ВІЛ-інфекцію/СНІД на суму 1042,9 тис. грн, що має ознаки кримінального правопорушення. Реагенти закуплено коштом держбюджету 2014 року. Отже, кошти державного бюджету, виділені на лікування відповідної категорії хворих, втрачені. Крім того, утилізація реагентів потребуватиме додаткових коштів, відповідно, державі завдано збитків на вказану суму. Краматорським відділом поліції Головного управління Національної поліції в Донецькій області за фактом службової недбалості у період проведення аудиту відкрито кримінальне провадження.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2015–2016 роках та I півріччі 2017 року Міністерству охорони здоров'я України для здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій за бюджетною програмою “Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру” затвердити.

2. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2015–2016 роках та I півріччі 2017 року Міністерству охорони здоров'я України для здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій за бюджетною програмою “Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру”, поінформувати Верховну Раду України.

Звіт про результати аудиту надіслати Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я та запропонувати розглянути його на своєму засіданні.

3. Відомості про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2015–2016 роках та I півріччі 2017 року Міністерству охорони здоров'я України для здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій за бюджетною програмою “Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру”, у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

- визначити механізм вибору міжнародних спеціалізованих організацій відповідно до критеріїв, встановлених постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 622 “Деякі питання здійснення державних закупівель лікарських засобів та медичних виробів із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі”; розробити механізм визначення державних підприємств МОЗ для здійснення супроводу державних закупівель із залученням міжнародних спеціалізованих організацій;

- доручити МОЗ розробити і затвердити порядок використання залишків лікарських засобів і медичних виробів, закуплених за рахунок бюджетних коштів у попередніх роках, для надання медичної допомоги у розрізі інших захворювань у поточному році на виконання вимог абзацу другого пункту 12 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання програм та здійснення централізованих заходів з охорони здоров'я, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.03.2011 № 298 (далі – Порядок № 298);

- рекомендувати органам місцевого самоврядування забезпечити ефективне використання лікарських засобів і медичних виробів, закуплених коштом державного бюджету, та посилити персональну відповідальність керівників закладів охорони здоров'я за їх невикористання до завершення терміну придатності.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству охорони здоров'я України і рекомендувати:

- опрацювати питання внесення змін до чинних розпорядчих актів, які регулюють у 2017 році діяльність робочих груп з питань профільного супроводу державних закупівель, зокрема в частині визначення чітких термінів для формування і затвердження ними номенклатури лікарських засобів і медичних виробів та відповідальності за прийняті рішення;

- при формуванні переліку лікарських засобів і медичних виробів, які закуповуються коштом державного бюджету міжнародними спеціалізованими організаціями, не допускати включення до нього лікарських засобів із низькою ефективністю та небезпекою при застосуванні;

- переглянути умови договорів, укладених з міжнародними спеціалізованими організаціями, передбачити їх відповідальність за порушення термінів постачання лікарських засобів і медичних виробів для виконання національних програм у галузі охорони здоров'я;

- припинити практику закупівлі лікарських засобів з обмеженим терміном придатності;

- розробити і затвердити порядок використання залишків лікарських засобів і медичних виробів, закуплених за рахунок бюджетних коштів у попередніх роках, для надання медичної допомоги у розрізі інших захворювань у поточному році, як це передбачено Порядком № 298;

- забезпечити своєчасне погодження кошторисів витрат на закупівлю лікарських засобів і медичних виробів, наданих міжнародними спеціалізованими організаціями;

- розробити і затвердити розпорядчий документ з визначенням терміну, впродовж якого здійснюється розподіл поставлених міжнародними спеціалізованими організаціями лікарських засобів і медичних виробів, та забезпечити його виконання;

- забезпечити дієвий контроль за ефективним використанням лікарських засобів і медичних виробів;

- притягти до відповідальності винних у виявлених порушеннях посадових осіб;

- вжити заходів щодо запобігання фактам псування лікарських засобів і медичних виробів через недотримання температурних умов при їх транспортуванні та недопущення їх надалі.

5. Інформувати Національну поліцію України про виявлені під час аудиту ознаки кримінального правопорушення.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт оприлюднити на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Зарембу І.М.

Т. в. п. Голови Рахункової палати

О. С. Яременко