



**Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Ђорђе
Лазић“ Сомбор, Сомбор, који се односи на набавке добара, услуга и радова у
2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години**



**Број 400-1049/2022-05/22
Београд, 13. децембар 2022. године**

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Ђорђе Лазич“ Сомбор,
Сомбор који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години и расходе
за запослене у 2021. години*

Мисија

*Државна ревизорска институција поузданим информацијама доприноси добром
управљању, транспарентности и одговорности у јавном сектору.*

Зашто смо спровели ову ревизију?

Теме за ревизију правилности пословања одређене су на основу резултата до сада спроведених ревизија финансијских извештаја и правилности пословања здравствених установа као корисника средстава Републичког фонда за здравствено осигурање. На основу спроведене ревизије утврђени су недостаци и неправилности који се односе на планирање, спровођење и праћење извршења поступака јавних набавки, што указује на слабости и одсуство интерних контрола у вези са вршењем послова јавних набавки.

Код расхода за запослене утврђене су неправилности које се односе на начин утврђивања плате из сопствених прихода, неажурност података у уговорима о раду, коначан обрачун зараде не садржи све прописане податке.

Циљ ове ревизије је да обезбеди довољно валидних података за оцену примене прописа из области јавних набавки и расхода за запослене, као и давање препорука за унапређење пословања здравствених установа како би се обезбедило преузимање обавеза и извршавање расхода у складу са прописима.

Шта смо препоручили?

За области која су биле предмет ревизије дато је једанаест препорука које су усмерене на:

- поштовање прописа и општег акта којим су уређени поступци јавних набавки у делу истраживања тржишта, одређивања процењене вредности и праћења извршења и измена уговора;
- поштовања начела обезбеђивања конкуренције и одређивање додатних услова за учешће у поступку јавне набавке у складу са прописима;
- сачињавање модела уговора у складу са прописима;
- обрачун и исплата увећања плате из сопствених прихода уз поштовање свих прописаних процедура;
- усклађивање општих аката, унапређење финансијског управљања и контроле и успостављање интерне ревизије.

Резиме

Дом здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, Сомбор (у даљем тексту: Дом здравља):

је донео акт којим је ближе уредио поступке јавних набавки и планирао јавне набавке у складу са прописима, осим у делу који се односи на одређивање процењене вредности јавне набавке

Дом здравља:

- је донео правилнике којима је ближе уредио поступак јавне набавке у складу са прописима;
- процењену вредност јавних набавки није одређивао на основу испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке, како би иста била валидна у време покретања поступака јавних набавки.

приликом спровођења јавних набавки није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама које се односе на поштовање начела обезбеђивања конкуренције, праћење извршења и измене уговора

Дом здравља:

- је у четири поступка јавне набавке утврдио додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, којима је омогућено ограничавање конкуренције;
- у конкурсној документацији и моделима уговора није унео клаузулу о начину реализације обавеза које доспевају у наредној буџетској години;
- је приликом извршења четири уговора о јавној набавци повећао обим предмета набавке најмање за 1.560 хиљада динара, без поштовања прописаних правила за измену уговора.

је обрачун плата, података и накнада вршио у складу са прописима, осим у делу утврђивања елемената за обрачун и исплату увећања плате из сопствених прихода

Дом здравља:

- није општим актом утврдио елементе за обрачун и исплату плате из сопствених прихода;
- није утврђивао приходе и расходе за остваривање права на увећање плате, сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу и није о томе обавештавао репрезентативни синдикат.

САДРЖАЈ

| | |
|--|-----------|
| I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ | 5 |
| 1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ | 5 |
| 1.1. Дом Здравља је интерним актом ближе уредио начин обављања послова јавних набавки и донео годишњи план јавних набавки, у складу са прописима..... | 5 |
| 1.2. Дом Здравља је у 2020. и 2021. години покретао поступке, оглашавао јавне набавке и припремао конкурсну документацију у складу са прописима, осим у делу утврђивања процењене вредности, додатних услова и обавезних елемената модела уговора. | 6 |
| 1.3. Дом Здравља је у 2020. и 2021. години вршио набавке добара и услуга и додељивао уговоре уз примену закона о јавним набавкама. | 10 |
| 1.4. Дом Здравља је у 2020. и 2021. години вршио набавке добара и услуга, уз поштовање одредби уговора закључених у поступку јавне набавке, осим код јавних набавки стоматолошког материјала, средстава за одржавање хигијене, штампаног материјала и резервних ауто делова. | 11 |
| 1.5. Дом здравља је објављивао обавештења о закљученим уговорима о јавним набавкама на прописан начин и у прописаним роковима..... | 13 |
| 2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ | 14 |
| 2.1. Дом Здравља је у 2021. години донео акта, којима је уредио права, обавезе и одговорности запослених из радног односа..... | 14 |
| 2.2. Дом Здравља је у 2021. години вршио обрачун и исплату плата, додатака и накнада у складу са прописима који уређују ову област, осим у делу садржаја коначног обрачуна плате запосленог и обрачуна и исплате увећања плате из сопствених прихода. | 14 |
| 2.3. Дом Здравља је у 2021. години вршио обрачун и исплату других примања запослених у складу са прописима којима је уређена ова област..... | 17 |
| Скретање пажње..... | 18 |
| II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА | 19 |
| III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА..... | 23 |
| IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ..... | 25 |
| 1. Предмет ревизије | 25 |
| 2. Ревидирани период пословања..... | 25 |
| 3. Информације о субјекту ревизије..... | 25 |
| 4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима | 30 |
| 5. Критеријуми | 30 |
| 6. Методологија рада..... | 31 |
| 7. Стандарди ревизије примењени у ревизији..... | 32 |
| V – ПРИЛОЗИ | 33 |
| Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија..... | 34 |
| Прилог 2 - Јавне набавке | 42 |
| прилог 3 – Расходи за запослене | 57 |

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Доношење акта и планирање поступака јавних набавки

1.1. Дом здравља је интерним актом ближе уредио начин обављања послова јавних набавки и донео годишњи план јавних набавки, у складу са прописима.

1.1.1. Дом здравља је у 2020. и 2021. години донео акта којима је уредио поступке јавних набавки, у складу са прописима којима је регулисано ово питање.

Дом здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор је у току 2020. године имао акт којим је уредио поступак јавне набавке¹, и то: начин и поступак планирања набавки, одговорност за планирање, начин извршења обавеза у поступку набавке, начин обезбеђења конкуренције, спровођење и контролу набавки, начин праћења извршења уговора о набавци, поступак, рокови израде и доношење Плана набавки, измена Плана набавки, извршење Плана набавки, надзор над извршењем, овлашћења и одговорност лица која учествују у поступку набавки, извештавање о спроведеним поступцима и закљученим уговорима и контролу свих наведених активности², у складу са чланом 22 став 1 Закона о јавним набавкама², који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Дом здравља је крајем 2020. године, донео нови акт којим је ближе уредио поступак јавне набавке унутар Дома здравља, и то: начин и поступак планирања набавки, одговорност за планирање, начин извршења обавеза у поступку набавке, начин обезбеђења конкуренције, спровођење и контролу набавки, начин праћења извршења уговора о набавци, поступак, рокови израде и доношење Плана набавки, измена Плана набавки, извршење Плана набавки, надзор над извршењем, овлашћења и одговорност лица која учествују у поступку набавки, извештавање о спроведеним поступцима и закљученим уговорима и контрола свих наведених активности³, у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама⁴, који је у примени од 1. јула 2020. године. Наведеним интерним актом уређује се и поступак набавке добара, услуга или радова на које се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија (део: Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним

¹ Управни одбор Дома здравља донео је Правилник о јавним набавкама Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, број: 280/2017-1 од 16. јуна 2017. године.

² „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

³ Правилник о ближем уређивању поступка јавних набавки у Дому здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, број: 599/2020-1 од 28. децембра 2020. године.

⁴ „Службени гласник РС“, број 91/19.

набавкама, поднаслов: *Доношење акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца*).

1.1.2. Дом здравља је донео годишњи план јавних набавки за 2020. годину и план јавних набавки за 2021. годину, који садрже све прописане податке и објавио их на Порталу јавних набавки, у складу са чланом 51 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године и чланом 88 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Дом здравља је донео План јавних набавки за 2020. годину⁵ и две измене и допуне наведеног плана⁶, који садрже све прописане елементе у складу са одредбама закона и подзаконских аката којима је регулисана област јавних набавки и који су објављени на Порталу јавних набавки, у складу са одредбама члана 51 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Дом здравља је донео План јавних набавки за 2021. годину⁷ и три измене наведеног плана⁸, који садрже све прописане елементе у складу са одредбама закона и подзаконских аката којима је регулисана област јавних набавки и који су објављени на Порталу јавних набавки, у складу са одредбама члана 88 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (део: Планирање поступака јавних набавки, поднаслов: *Доношење плана јавних набавки*).

Покретање поступака и оглашавање јавних набавки

1.2. Дом здравља је у 2020. и 2021. години покретао поступке, оглашавао јавне набавке и припремао конкурсну документацију у складу са

1.2.1. Дом здравља је у 2020. и 2021. години имао службеника за јавне набавке, доносио одлуке о покретању поступака, оглашавао јавне набавке, именовao чланове комисија за јавне набавке и припремао конкурсну документацију уз поштовање прописаних процедура.

Увидом у документацију Дома здравља о спроведеним поступцима јавних набавки у 2020. и 2021. години, Портал јавних набавки и одговоре на упите руководству, утврђено је да је Правилником о организацији и систематизацији послова

⁵ Дана 31. јануара 2020. године (усвојен Одлуком Управног одбора, број: 46/2020-3 од 6. фебруара 2020. године).

⁶ Дана 23. марта и 24. јуна 2020. године (усвојене одлукама Управног одбора, бр. 164/2020-4 од 23. марта 2020. године и 316/2020-5 од 24. јуна 2020. године).

⁷ Дана 19. фебруара 2021. године (усвојен Одлуком Управног одбора, број: 79/2020-1 од 22. фебруара 2021. године).

⁸ Дана 20. априла, 19. августа и 1. децембра 2021. године (усвојене одлукама Управног одбора, бр. 202/2020-1 од 23. априла 2021. године, 363/2020-1 од 20. августа 2021. године и 566/2020-1 од 2. децембра 2021. године).

прописима, осим у делу утврђивања процењене вредности, додатних услова и обавезних елемената модела уговора.

Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, у оквиру Службе за правне и економско-финансијске послове, Одељења за финансијске послове, систематизовано радно место Службеник за јавне набавке, на коме је у 2020. и 2021. години, био распоређен један извршилац посла - запослени са стеченим сертификатом службеника за јавне набавке, у складу са прописима.

Такође је утврђено да је Дом здравља у 2020. и 2021. години покретао поступке јавних набавки који су били предвиђени у годишњим плановима набавки, у складу са прописима.

Приликом покретања поступака јавних набавки, Дом здравља је, у ревидираним поступцима јавних набавки, доносио одлуке о покретању поступка, објављивао огласе о јавној набавци на Порталу јавних набавки, објављивао позиве за подношење понуда, припремао и објављивао конкурсну документацију, у складу са прописима.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (део: Покретање поступака и оглашавање јавних набавки).

1.2.2. Дом здравља није утврђивао процењену вредност јавне набавке на основу спроведеног испитивања и истраживања тржишта и приликом покретања поступка јавне набавке није вршио проверу да ли је процењена вредност јавне набавке (утврђена Планом јавних набавки) валидна у време покретања поступка, што није у складу са одредбама члана 64 став 3 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године и одредбама члана 29 став 1 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Одредбама члана 64 став 3 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописано је да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка.

Одредбама члана 29 став 1 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и друго и мора да буде валидна у време покретања поступка.

Одредбама члана 41 став 1 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње

током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци⁹.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља одређивао процењену вредност јавне набавке у тренутку доношења Плана јавних набавки, претежно на основу количина из претходних година, цена утврђених уговором и техничким спецификацијама за истоврсну набавку која је спроведена у претходној години уз корекције цена које су проверене телефонским путем, а за које није сачињена белешка, као и на основу уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања, уговора о финансирању које Дом здравља закључује са Градом Сомбором, као и на основу финансијских планова и опредељених средстава за 2020. годину и 2021. годину¹⁰.

У вези са утврђеном неправилности (*Неправилност број б*) дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број б*).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (део – Покретање поступака и оглашавање јавних набавки, поднаслов: *Одређивање процењене вредности јавних набавки*).

1.2.3. Дом здравља је у три спроведена поступка јавне набавке мале вредности добара у 2020. години и у једном отвореном поступку јавне набавке добара у 2021. години, у конкурсној документацији утврдио додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, у погледу техничког и кадровског капацитета (односно утврдио критеријуме за избор привредног субјекта који се односе на технички и стручни капацитет), тако да ти услови омогућавају ограничавање конкуренције, што није у складу са одредбама члана 10 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године и члана 7 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Начело обезбеђивања конкуренције прописано је одредбама члана 10 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно одредбама члана 7 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године. Наведеним начелом прописана је обавеза наручиоца да у поступку јавне набавке, омогући што је могуће већу конкуренцију, односно, забрана ограничавања конкуренције.

⁹ Идентичну одредбу прописивао је и члан 16 тачка 1) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15), који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

¹⁰ Изјашењење Дома здравља од 31. октобра 2022. године за све јавне набавке које су биле обухваћене узорком, осим за јавне набавке: ЈНОП 15/2020 – Набавка горива и ЈНМВ 12/2020 – Набавка аутомобила, за које је Дом здравља доставио писану документацију о провери цена добара пре пократања поступка јавне набавке.

Такође, одредбама члана 76 став 4 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке, док је одредбама члана 114 став 4 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано да критеријуми за избор привредног субјекта морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у 2020. години спровео три поступка јавне набавке мале вредности добара¹¹ и у 2021. години један отворени поступак јавне набавке¹² у којима је ограничио конкуренцију, тако што је као додатне услове утврдио кадровске и техничке капацитете, односно утврдио критеријуме за избор привредног субјекта који се односе на технички и стручни капацитет, који онемогућавају учешће одређених привредних субјеката у поступку јавне набавке.

У вези са утврђеном неправилношћу (*Неправилност број 7*) дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 7*).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (део: Покретање поступака и оглашавања јавних набавки, поднаслов: *Поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације и одређивање додатних услова односно критеријума за избор привредног субјекта за учешће у поступку јавне набавке*).

1.2.4. Модел уговора из конкурсних документација у поступцима јавних набавки које је Дом здравља спровео у 2021. години, не садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година.

Одредбама члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због

¹¹ Јавна набавка мале вредности ЈНМВ 16/2020 – Набавка грева, јавна набавка мале вредности ЈНМВ 1.2.2/2020 – Поправка и одржавање службених возила и јавна набавка мале вредности ЈНМВ 19/2020 - Набавка канцеларијског материјала.

¹² Отворени поступак ЈН08/2021 – Поправка и одржавање службених возила.

природе расхода захтевају плаћање у више година¹³, прописано је да модел уговора, као обавезни елемент конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке, мора садржати одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Увидом у моделе уговора за јавне набавке које су спроведене у 2021. години и које су биле у узорку, утврђено је да исти не садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година.

У вези са утврђеном неправилности (*Неправилност број 8*) дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 8*).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (део: Покретање поступака и оглашавање јавних набавки, поднаслов: *Садржина конкурсне документације – модел уговора, услови уговора (одредбе које се односе на обавезе које доспевају у наредној буџетској години)*).

Спровођење поступака јавних набавки

1.3. Дом здравља је у 2020. и 2021. години вршио набавке добара и услуга и додељивао уговоре уз примену Закона о јавним набавкама.

1.3.1. Дом здравља је у 2020. и 2021. години вршио набавке добара и услуга на основу уговора закључених у спроведеним отвореним поступцима јавних набавки, поступцима јавних набавки мале вредности и преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда, за све набавке за које не постоји разлог за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 став 2 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно чл. 11 – 21 и 27 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Дом здравља је у 2020. и 2021. години вршио набавке добара и услуга по основу закључених уговора у спроведеним отвореним поступцима јавних набавки, поступцима јавних набавки мале вредности и преговарачким поступцима без објављивања позива за подношење понуда, у складу са Планом јавних набавки за 2020. годину и Планом јавних набавки за 2021.

¹³ „Службени гласник РС“, бр. 21/14 и 18/19.

годину, за све набавке за које не постоји разлог за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

Набавке добара и услуга које се, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама, изузимају од примене овог закона, у оквиру одабраног узорка, извршене су на основу фактура добављача по закљученим уговорима.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (део: Набавке добара, услуга и радова и спровођење поступака јавних набавки, поднаслов: *Набавке добара, услуга и радова и спровођење поступака јавних набавки*).

1.3.2. Дом здравља је у спроведеним поступцима јавних набавки доносио одлуке о додели уговора у складу са критеријумима за доделу уговора у позиву за подношење понуда и у конкурсној документацији и закључивао уговоре уз поштовање услова и рокова прописаних Законом о јавним набавкама.

Дом здравља је у ревидираним спроведеним поступцима јавних набавки у 2020. и 2021. години, при оцењивању понуда примењивао критеријуме економски најповољнија понуда или најниже понуђене цене, као и елементе критеријума који су садржани у конкурсној документацији, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама. Такође, Дом здравља је у ревидираним спроведеним поступцима јавних набавки у 2020. и 2021. години, доносио одлуке о додели уговора у складу са критеријумима за доделу уговора у позиву за подношење понуда и у конкурсној документацији и закључивао уговоре у складу са условима и роковима за закључење уговора о јавној набавци прописаним Законом о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (део: Набавке добара, услуга и радова и спровођење поступака јавних набавки, поднаслов: *Доношење одлука о додели уговора и закључивање уговора у спроведеним поступцима јавних набавки*).

Праћење извршења уговора о јавним набавкама

1.4. Дом здравља је у 2020. и 2021. години вршио набавке добара и услуга, уз поштовање одредби уговора закључених у поступку јавне

1.4.1. Дом здравља је у ревидираним поступцима јавних набавки вршио набавке добара и услуга, уз поштовање елемената и рокова утврђених уговорима закљученим у спроведеним поступцима јавних набавки.

Дом здравља је у 2020. и 2021. години вршио расходе за набавке добара и услуга, по издатим фактурама добављача, у којима су исказана добра и услуге, чија врста, количина, карактеристике и цене одговарају условима у закљученим уговорима и

| | | | |
|--|----|---|------|
| набавке, осим код јавних набавки стоматолошког материјала, средстава одржавање хигијене, штампаног материјала и резервних ауто делова. | за | и | ауто |
|--|----|---|------|

обрасцима понуда који су саставни део уговора закључених у спроведеним поступцима јавних набавки.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (део: Извршење уговора о јавним набавкама).

1.4.2. Дом здравља је приликом извршења уговора о купопродаји стоматолошког потрошног материјала, средстава за одржавање хигијене, штампаног материјала, као и приликом реализације оквирног споразума за набавку резервних ауто делова, повећао обим предмета набавке за више од 10% првобитно уговорене вредности, односно најмање за 1.560 хиљада динара, без спровођења новог поступка јавне набавке, што није у складу са одредбама члана 160 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Одредбама члана 154 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да се уговор о јавној набавци извршава у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, као и да је наручилац обавезан да контролише извршења уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.

Одредбама члана 160 Закона о јавној набавци прописано је да се уговор о јавној набавци може изменити на начин да се повећа обим набавке, уз испуњење свих прописаних услова.

Дом здравља је приликом реализације Уговора о купопродаји – Стоматолошки потрошни материјал ЈН 02/2020 (Партија 1 – Стоматолошки материјал за општу и дечију стоматологију, Партија 2 – Стоматолошки материјал за протетику и ортодонцију и Партија 3 – Зубна техника протетика)¹⁴, Уговора о купопродаји – Средства за одржавање хигијене¹⁵, Уговора о купопродаји – Штампани материјал¹⁶ и Оквирног споразума – Резервни ауто делови – уља и мазива¹⁷, повећао обим предмета набавке најмање за 1.560 хиљада динара, без спровођења новог поступка јавне набавке. Износ увећања обима предмета набавке по сваком напред наведеном уговору прелази 10% вредности закљученог уговора (оквирног споразума), што није у складу са одредбама члана 160 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

¹⁴ Број: 323/2020-9 од 3. децембра 2020. године.

¹⁵ Број: 334/2021-8 од 27. јануара 2021. године.

¹⁶ Број: 335/2020-8 од 14. јануара 2021. године.

¹⁷ Број: 337/2020-12 од 21. септембар 2020. године.

У вези са утврђеном неправилности (*Неправилност број 9*) дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 9*).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (део: Извршење уговора о јавним набавкама, поднаслов: *Повећање обима набавки по закљученим уговорима о јавним набавкама*).

Оглашавање и извештавање

1.5. Дом здравља је објављивао обавештења о закљученим уговорима о јавним набавкама на прописан начин и у прописаним роковима.

1.5.1. Дом здравља је у ревидираним спроведеним поступцима јавних набавки у 2020. и 2021. години објављивао обавештења о закљученим уговорима о јавној набавци на Порталу јавних набавки и на свом интернет сајту, односно одлуке о додели уговора, у складу са одредбама члана 116 став 1 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године и одредбама члана 146 став 5 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020.

Одредбама члана 116 став 1 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од дана закључења уговора, односно оквирног споразума.

Одредбама члана 146 став 5 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења.

Дом здравља је у ревидираним спроведеним поступцима јавних набавки у 2020. и 2021. години објављивао обавештења о закљученим уговорима о јавној набавци на Порталу јавних набавки и на свом интернет сајту, односно одлуке о додели уговора, у складу са одредбама члана 116 став 1 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године и одредбама члана 146 став 5 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке, (део: *Оглашавање и извештавање*).

2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

Доношење акта и обрачун и исплата плата, додатака и накнада

2.1. Дом здравља је у 2021. години донео акта, којима је уредио права, обавезе и одговорности запослених из радног односа.

2.2.1. Дом здравља је у 2021. години донео акта, у складу са законом и посебним колективним уговором, којима је уредио права, обавезе и одговорности запослених из радног односа.

Одредбом члана 1 став 2 Закона о раду¹⁸ прописано је да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду.

Дом здравља је донео Колективни уговор Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, којим је уредио, у складу са Законом о платама у државни органима и јавним службама, Законом о раду и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе, права, обавезе и одговорности из радног односа и по основу рада, међусобне односе учесника у уговору, као и друга питања од значаја за запослене и послодавца.

Дом здравља је у 2021. години донео и примењивао и Правилник о организацији и систематизацији послова Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у делу (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, поднаслов: *Контролне активности у области обрачуна и исплате расхода за запослене*).

2.2. Дом здравља је у 2021. години вршио обрачун и исплату плата, додатака и накнада у складу са прописима који уређују ову област, осим у делу садржаја коначног обрачуна плате запосленог и обрачуна и исплате увећања плате из сопствених прихода.

2.2.2. Дом здравља је у 2021. години вршио обрачун и исплату плата, додатака и накнада запосленима у складу са прописима који уређују ову област.

Приликом обрачуна плата запослених у 2021. години Дом здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор је примењивао основице за обрачун и исплату плата утврђене актом Владе Републике Србије и коефицијенте прописане Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, уз обрачун дела плате по основу радног учинка сразмерно оствареној оцени, а према подацима које на свом сајту објављује Републички фонд за здравствено осигурање за одређени квартал.

Приликом обрачуна додатака на плату примењивани су проценти за увећање плате у складу са прописаним Законом о платама у државним органима и јавним службама, Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач

¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење.

Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а на основу евиденције присутности на раду запосленог.

Дом здравља је накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада вршио на основу стварног броја дана проведеног на раду, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у делу (Прилог 3 – Расходи за запослене, поднаслов: *Обрачун и исплата плата, додатака и накнада*).

2.2.3. Дом здравља није у коначном обрачуну зараде исказивао све податке који су прописани одредбама чл. 2 тачка 1) и 5) и 3 тачка 14) Правилника о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде.

Одредбама чл. 2 – 3 Правилника о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде, прописан је садржај обрачуна зараде, односно накнаде зараде.

Одредбама члана 2 став 1 тачка 1) и 5) Правилника о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде, прописано је да обрачун зараде, односно накнаде зараде треба да садржи податке о послодавцу и датум одређен за исплату зараде, односно накнаде зараде (датум доспелости).

Одредбама члана 3 став 1 тачка 14) Правилника о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде, прописано је да се подаци који треба да буду садржани односе на врсту, основицу, стопу и износ доприноса за обавезно социјално осигурање на зараду, односно накнаду зараде, које је послодавац дужан да обрачуна и уплати у своје име, а у корист запосленог (доприноси на зараду) и то за: пензијско и инвалидско осигурање и за здравствено осигурање.

Дом здравља приликом коначног обрачуна плата и накнада у обрачунским листама плата и накнада запослених није исказивао све податке који су прописани, а који се односе на: комплетне податке о послодавцу, датум одређен за исплату плате, односно накнаде плате, износ доприноса за обавезно социјално осигурање на плату, односно накнаду плате, које је послодавац дужан да обрачуна и уплати у своје име, а у корист запосленог (доприноси на терет послодавца).

У вези са утврђеном неправилности (*Неправилност број 10*) дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 10*).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у делу (Прилог 3 – Расходи за запослене, поднаслов: *Обрачун и исплата плата, додатака и накнада*).

2.2.4. Дом здравља у 2021. години није за сваки месец утврдио приходе и расходе, за остваривање права на увећање плата

сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, није о томе обавештавао репрезентативни синдикат и није општим актом утврдио елементе за обрачун и исплату плата из сопствених прихода, што није у складу са одредбама и члана 94 ст. 1 – 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Одредбама члана 12 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи, у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима, могу увећати плате до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом.

Одредбама члана 94 ст. 1 – 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода, да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање овог права и о томе обавести репрезентативни синдикат, као и да се елементи за обрачун и исплату плата утврђују општим актом послодавца.

Одредбе члана 104 Колективног уговора Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор на идентичан начин уређују питање увећања плата као и наведене одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама и Посебног колективног уговора за здравствене установе. Колективним уговором Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор нису утврђени елементи за обрачун и исплату плата из сопствених прихода.

Дом здравља је у току 2021. године вршио обрачун и исплату увећања плате из сопствених прихода, до 30% по запосленом. Основ за обрачун и исплату увећане плате из сопствених прихода за четири запослена радника биле су одлуке које је донео директор Дома здравља, док су основ за обрачун и исплату увећане плате директора биле одлуке Управног одбора. Дом здравља није утврђивао приходе и расходе за остваривање права на увећање плате из сопствених прихода и није обавештавао репрезентативни синдикат, као што је то прописано одредбама члана 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

У вези са утврђеном неправилности (*Неправилност број 11*) дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 11*).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у делу (Прилог 3 – Расходи за запослене, поднаслов: *Обрачун и исплата плата, додатака и накнада*).

Друга примања запослених

2.3. Дом здравља је у 2021. години вршио обрачун и исплату других примања запослених у складу са прописима којима је уређена ова област.

2.3.1. Дом здравља је у 2021. години вршио обрачун и исплату других примања запосленима у складу са прописима који уређују ову област.

Одредбама чл. 105 и 107 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да запослени има право на друга примања и то: отпремнине при одласку у пензију, јубиларне награде, солидарне помоћи.

Одредбама чл. 118 и 120 Колективног уговора Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, утврђено је да запослени има право на отпремнину при одласку у пензију, јубиларну награду, солидарну помоћ.

Дом здравља је приликом обрачуна других примања запосленима у случају када је запослени имао право на отпремнину при одласку у пензију, јубиларну награду за године рада проведене у радном односу и солидарну помоћ за случајеве који су прописани колективним уговором, примењивао податке које објављује републички орган надлежан за послове статистике.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у делу (Прилог 3 – Расходи за запослене, поднаслов: *Друга примања запослених*).

Скретање пажње

1. Скрећемо пажњу на део III Карактеристике ревизије, Тачка 3. Информације о субјекту ревизије, поднаслов: Органи управљања, у коме је описано да је Покрајинска влада Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор, 127 број: 022-827/2019-26 од 18. децембра 2019. године, којом је утврђено да ће дужност и послове директора Дома здравља вршити др Емеше Ури, до именовања директора Дома здравља у складу са законом и Статутом Дома здравља.

Одредбама члана 262 став 3 Закона о здравственој заштити, прописано је да ће од дана преузимања оснивачких права над здравственим установама, аутономна покрајина, именовати органе здравствене установе у складу са овим законом, док је одредбама члана 116 ст. 1, 2, 18 и 22 наведеног закона прописано да се директор здравствене установе именује на основу јавног конкурса, који расписује управни одбор здравствене установе 90 дана пре истека мандата директора, да је на основу предлога управног одбора, оснивач дужан да изабере кандидата са ранг листе у року од десет радних дана од дана достављања предлога, кога решењем именује за директора здравствене установе.

Управни одбор Дома здравља, у току 2021. године, није спроводио јавни конкурс за избор директора, а мандантни период именованог директора од четири године истекао је дана 26. јуна 2021. године, што није у складу са одредбама чл. 116 и 119 Закона о здравственој заштити.

2. Скрећемо пажњу на део III Карактеристике ревизије, Тачка 3. Информације о субјекту ревизије, поднаслов: Органи управљања, у коме је описано да је Скупштина Града Сомбора (у складу са одредбама чл. 137 и 139 Закона о здравственој заштити, који је био у примени до 10. априла 2019. године) Решењем, утврдила састав управног и надзорног одбора Дома здравља¹⁹, на период од 4 године.

Одредбом члана 4 став 2 Одлуке о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор, Сомбор, утврђено је да до именовања председника и чланова управног и надзорног одбора, у складу са законом, настављају са радом председник и чланови Управног и Надзорног одбора Дома здравља, именовани до дана ступања на снагу ове одлуке.

Одредбама чл. 113, 120 и 122 Закона о здравственој заштити прописано је да председника и чланове управног и надзорног одбора здравствене установе, именује и разрешава оснивач на период од 4 године.

Члановима Управног и Надзорног одбора Дома здравља мандат од 4 године истекао је дана 11. јула 2020. године, а садашњи оснивач, Аутономна покрајина Војводина, није именовао чланове управног и надзорног одбора, што није у складу са одредбама чл. 113, 120 и 122 Закона о здравственој заштити.

¹⁹ Решења о именовању чланова Управног одбора здравствене установе Дом здравља „Др Ђорђе Лазих“, Сомбор, Сомбор, бр. 02-241/2016-I од 11. јула 2016. године и 02-119/2018-I од 7. маја 2018. године; Решења о именовању чланова Надзорног одбора здравствене установе Дом здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор, Сомбор, бр. 02-242/2016-I од 11. јула 2016. године и 02-120/2018-I од 7. маја 2018. године.

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

Дом здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор:

ПРИОРИТЕТ 1²⁰

1) није у потпуности поштовао одредбе акта којим је ближе уредио поступак јавних набавки, које се односе на начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке и прописаних правила и начина одређивања процењене вредности јавне набавке и на праћење извршења уговора о јавној набавци. (*Прилог 1, поднаслов: Примена акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, Откривена неправилност број 3*);

2) је у 2021. години, у уговорима о раду, имао утврђену основицу за обрачун плата запослених која није била у складу са важећим актом Владе Републике Србије (*Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, поднаслов: Контролне активности у области обрачуна и исплате расхода за запослене Откривена неправилност број 4*);

3) није у коначном обрачуну зараде исказивао све податке који су прописани одредбама чл. 2 тачка 1) и 5) и 3 тачка 14) Правилника о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде. (*Прилог 3 – Расходи за запослене; поднаслов: Обрачун и исплата плата, додатака и накнада, Откривена неправилност број 10*);

4) није за сваки месец утврдио приходе и расходе, за остваривање права на увећање плата сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, није о томе обавештавао репрезентативни синдикат и није општим актом утврдио елементе за обрачун и исплату плата из сопствених прихода, што није у складу са одредбама и члана 94 ст. 1 – 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. (*Прилог 3 – Расходи за запослене; поднаслов Обрачун и исплата плата, додатака и накнада, Откривена неправилност број 11*).

ПРИОРИТЕТ 2²¹

5) није донео нови статут и поднео пријаву за упис усклађивања у Регистар здравствених установа који води Агенција за привредне регистре, у року од три месеца од превођење података о здравственим установама из регистра привредних судова, које је по службеној дужности извршила Агенција за привредне регистре, што није у складу са чланом 263, ст. 3, 5 и 6 Закона о здравственој заштити (*Део III – Карактеристике ревизије, тачка 3: Информације о субјекту ревизије, Откривена неправилност број 1*);

6) није усагласио одредбе Правилника о организацији и систематизацији послова, које се односе на образовање организационих јединица у Дому здравља, са одредбама Статута Дома здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор, којим се у Дому здравља образују организационе јединице. (*Део III – Карактеристике ревизије, тачка 3: Информације о субјекту ревизије, Откривена неправилност број 2*);

²⁰ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

²¹ ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана.

7) није утврђивао процењену вредност јавне набавке на основу спроведеног испитивања и истраживања тржишта и приликом покретања поступка јавне набавке није вршио проверу да ли је процењена вредност јавне набавке (утврђена Планом јавних набавки), валидна у време покретања поступка, што није у складу са одредбама члана 64 став 3 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године и одредбама члана 29 став 1 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године. *(Прилог 2 – Јавне набавке, 2) Покретање поступка и оглашавање јавних набавки, поднаслов: Одређивање процењене вредности јавних набавки, Откривена неправилност број 6);*

8) је у три спроведена поступка јавне набавке мале вредности добара у 2020. години и у једном отвореном поступку јавне набавке добара у 2021. години, у конкурсној документацији утврдио додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, у погледу техничког и кадровског капацитета (односно утврдио критеријуме за избор привредног субјекта који се односе на технички и стручни капацитет), тако да ти услови омогућавају ограничавање конкуренције, што није у складу са одредбама члана 10 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године и члана 7 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године. *(Прилог 2 – Јавне набавке, 2) Покретање поступка и оглашавање јавних набавки, поднаслов: Поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације и одређивање додатних услова односно критеријума за избор привредног субјекта за учешће у поступку јавне набавке, Откривена неправилност број 7);*

9) Модел уговора из конкурсних документација у поступцима јавних набавки које је Дом здравља спровео у 2021. години, не садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година. *(Прилог 2 – Јавне набавке, 2) Покретање поступка и оглашавање јавних набавки, поднаслов: Садржина конкурсне документације – модел уговора, услови уговора (одредбе које се односе на обавезе које доспевају у наредној буџетској години), Откривена неправилност број 8);*

10) је приликом извршења уговора о купопродаји стоматолошког потрошног материјала, средстава за одржавање хигијене, штампаног материјала, као и приликом реализације оквирног споразума за набавку резервних ауто делова, повећао обим предмета набавке за више од 10% првобитно уговорене вредности, односно најмање за 1.560 хиљада динара, без спровођења новог поступка јавне набавке, што није у складу са одредбама члана 160 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године. *(Прилог 2 – Јавне набавке, 4) Извршење уговора о јавним набавкама, поднаслов: Повећање обима набавки по закљученим уговорима о јавним набавкама, Откривена неправилност број 9);*

ПРИОРИТЕТ 3²²

11) Дом здравља у 2021. години није имао интерну ревизију, успостављену на један од начина предвиђених чланом 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном

²² ПРИОРИТЕТ 3 – Неправилности које је могуће отклонити у року до три године.

сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија; део: Интерна ревизија, Откривена неправилност број 5).

2. Резиме препорука

Препоручује се одговорним лицима Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор:

ПРИОРИТЕТ 1

1) да приликом планирања јавних набавки и извршења уговора о јавним набавкама доследно примењују одредбе акта којим се ближе уређује обављање послова јавних набавки. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија; поднаслов: Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама, део: Примена акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, Откривена неправилност број 3).

2) да предузму мере и активности како би подаци о елементима за обрачун плата, исказани у уговорима о раду, били у складу са важећим прописима. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија; поднаслов: Контролне активности у области обрачуна и исплате расхода за запослене, Откривена неправилност број 4).

3) да приликом обрачуна и исплате плате у обрачунским листама запосленог исказују све прописане податке које треба да садржи коначан обрачун, у складу са одредбама Правилника о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде. (Прилог 3 – Расходи за запослене; поднаслов: Обрачун и исплата плата, додатка и накнада, Откривена неправилност број 10);

4) да за сваки месец утврђују приходе и расходе, за остваривање права на увећање плата сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, да о томе обавештавају репрезентативни синдикат, као и да утврде елементе за обрачун и исплату плата запосленима из прихода који нису јавни приходи, у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. (Прилог 3 – Расходи за запослене; поднаслов: Обрачун и исплата плата, додатка и накнада, Откривена неправилност број 11).

ПРИОРИТЕТ 2

5) да донесу нови статут и поднесу пријаву за упис усклађивања у Регистар здравствених установа који води Агенција за привредне регистре, у складу са одредбама Закона о здравственој заштити (Део III – Карактеристике ревизије, тачка 3: Информације о субјекту ревизије, поднаслов: Унутрашња организација Дома здравља, Откривена неправилност број 1);

6) да усагласе одредбе својих општих аката и Статута Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор. (Део III – Карактеристике ревизије, тачка 3: Информације о субјекту ревизије, Откривена неправилност број 2);

7) да процењену вредност јавне набавке утврђују на спроведеном испитивању и истраживању тржишта, као и да врше проверу да је процењена вредност јавне набавке (утврђена Планом јавних набавки), валидна у време покретања поступка, у складу са

Законом о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, део: 2) *Покретање поступака и оглашавање јавних набавки, поднаслов: Одређивање процењене вредности јавних набавки, Препорука број 6);*

8) да приликом спровођења јавних набавки, утврђују критеријуме за избор привредног субјекта у складу са Законом о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, 2) *Покретање поступака и оглашавање јавних набавки, поднаслов: Поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације и одређивање додатних услова односно критеријума за избор привредног субјекта за учешће у поступку јавне набавке, Препорука број 7);*

9) да приликом припреме конкурсне документације и састављања модела уговора у поступцима јавних набавки, поштују одредбе Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година, које се односе на обавезе које доспевају у наредној буџетској години. (Прилог 2 – Јавне набавке, 2) *Покретање поступака и оглашавање јавних набавки, поднаслов: Садржина конкурсне документације – модел уговора, услови уговора (одредбе које се односе на обавезе које доспевају у наредној буџетској години), Препорука број 8);*

10) да предузму мере и активности за праћење реализације уговора закључених у спроведеним поступцима јавних набавки и да измене уговора о јавним набавкама врше у складу са одредбама Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, 4) *Извршење уговора о јавним набавкама, Повећање обима набавки по закљученим уговорима о јавним набавкама, Препорука број 9).*

ПРИОРИТЕТ 3

11) да покрену иницијативу и предузму мере за обезбеђивање услова за успостављање интерне ревизије у складу са одредбама Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија; *Интерна ревизија, Препорука број 5).*

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Дом здравља је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис неправилности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио неправилности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене неправилности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Дом здравља је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За неправилности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана Дом здравља обавезан је да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања;
2. За неправилности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, Дом здравља обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности или смањења ризика од појављивања неправилности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и ревизија одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене неправилности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор,
Сомбор који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години и расходе
за запослене у 2021. години*

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
13. децембар 2022. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу члана 9 Закона о Државној ревизорској институцији²³, Програма ревизије за 2022. годину²⁴ и Закључка о спровођењу ревизије²⁵.

1. Предмет ревизије

Спроводи се ревизија правилности пословања која се односи на: 1) набавке добара, услуга и радова и 2) расходе за запослене.

2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара 2020. године до 31. децембра 2021. године за предмет ревизије који се односи на набавке добара, услуга и радова и пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2021. године за предмет ревизије који се односи на расходе за запослене.

3. Информације о субјекту ревизије

Назив: Дом здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор.

Седиште и адреса: Сомбор, Мирна 3.

Матични број: 08906165

ПИБ: 106204998

Упис у регистар: Привредни суд у Сомбору, број: Фи: 1/2020 од 13. јануара 2020. године, регистарски уложак, број: 5 - 140.

Одредбама члана 263 ст. 3, 5 и 6 прописано је да ће Агенција за привредне регистре по службеној дужности извршити превођење података о здравственим установама из регистра привредних судова, према последњем регистрованом стању, у року од 18 месеци од дана ступања на снагу овог закона, да су здравствене установе дужне да поднесу пријаву за упис усклађивања у Регистар здравствених установа који води Агенцији за привредне регистре, као и да су здравствене установе дужне да Регистру здравствених установа, уз пријаву за упис усклађивања, поднесу и примерак новог статута.

Дом здравља је доставио Службену белешку²⁶ о тренутном статусу здравствене установе и активностима које су до сада предузете у циљу уписа Дома здравља у регистар здравствених установа који се води код Агенције за привредне регистре. Статут, као део обавезне документације за подношење пријаве, није донет у периоду који је био предвиђен за усаглашавање општих аката, тако да дом здравља није, до дана израде извештаја о ревизији, поднео регистрациону пријаву за упис у регистар здравствених установа који се води код Агенције за привредне регистре.

Откривена неправилност број 1: Дом здравља није донео нови статут и поднео пријаву за упис усклађивања у Регистар здравствених установа који води Агенција за

²³ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 26/10 и 44/18 – др. закон.

²⁴ Број: 06-1950/2021-02/1 од 24. децембра 2021. године, Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину – пречишћен текст, број: 06-1950/2021-02/1-3 од 3. фебруара 2022. године и Измена и допуна Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2022. годину, број: 06-1950/2021-02/1-7 од 27. маја 2022. године.

²⁵ Број: 400-1049/2022-05/1 од 1. јуна 2022. године.

²⁶ Службена белешка: Упис у регистар АПР од 15. новембра 2022. године.

привредне регистре, у року од три месеца од превођење података о здравственим установама из регистра привредних судова, које је по службеној дужности извршила Агенција за привредне регистре, што није у складу са чланом 263, ст. 3, 5 и 6 Закона о здравственој заштити.

Препорука број 1: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да донесу нови статут и поднесу пријаву за упис усклађивања у Регистар здравствених установа који води Агенција за привредне регистре, у складу са одредбама Закона о здравственој заштити.

Историјат Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор

Скупштина општине Сомбор донела је Одлуку о оснивању здравствене установе Дом здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор²⁷, којом се за територију општине Сомбор оснива здравствена установа Дом здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор (у даљем тексту: Дом здравља).

Одредбом члана 28 став 3 тачка 1) Закона о здравственој заштити, прописано је да се здравствена установа може основати као дом здравља, док је одредбом члана 30 став 1 наведеног закона, прописано да дом здравља на територији аутономне покрајине оснива аутономна покрајина у складу са тим законом и Планом мреже здравствених установа²⁸.

Одредбама члана 262 ст. 1 и 2 наведеног закона, поред осталог, прописано је да ће аутономна покрајина преузети оснивачка права над здравственим установама, које у складу са овим законом оснива аутономна покрајина, а над којима је оснивачка права вршила јединица локалне самоуправе и то на основу одлуке о преузимању оснивачких права, коју доноси надлежни орган аутономне покрајине.

Покрајинска влада Аутономне покрајине Војводине је донела Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор²⁹, на основу које је Аутономна покрајина Војводина од Града Сомбора преузела оснивачка права над Домом здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор.

Делатност Дома здравља

Одредбом члана 75 Закона о здравственој заштити, прописано је да је дом здравља здравствена установа која обезбеђује најмање:

- 1) превентивну здравствену заштиту за све категорије становништва;
- 2) здравствену заштиту деце;
- 3) здравствену заштиту жена;
- 4) здравствену заштиту из области опште медицине;
- 5) здравствену заштиту из области поливалентне патронаже, кућног лечења, односно кућног лечења са палијативним збрињавањем и здравствене неге.

Управни одбор Дома здравља донео је Статут Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор³⁰ (у даљем тексту: Статут). Наведеним Статутом уређени су: делатност, унутрашња организација, управљање, пословање, услови за именовање и разрешење директора, као и друга питања од значаја за рад и пословање Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор.

²⁷ Број: 022-30/2006-VI 21. децембар 2006. године.

²⁸ У складу са одредбама важеће Уредбе о Плану мреже здравствених установа.

²⁹ 127 Број: 022-827/2019-26 од 18. децембра 2019. године.

³⁰ Број: 01-206 од 04. априла 2008. године, на који је оснивач Скупштина Општине Сомбор дао сагласност – Решењем, број: 06-32/2008-III од 26. марта 2008. године.

Одредбом члана 14 Статута, прописано је да Дом здравља обавља здравствену делатности на примарном нивоу, која обухвата: заштиту и унапређење здравља, спречавање и рано откривање болести, лечење, рехабилитацију; превентивну здравствену заштиту; здравствено васпитање и саветовање; спречавање, откривање и лечење болести уста и зуба; патронажне посете, лечење и рехабилитацију у кући; хитну медицинску помоћ и санитарски превоз; фармацеутску здравствену заштиту; лабораторијске услуге; и друге послове утврђене законом.

Унутрашња организација Дома здравља

Организациона структура Дома здравља са аспекта позитивноправних прописа уређена је Законом о здравственој заштити и Правилником о условима и начину унутрашње организације здравствених установа³¹.

Одредбом члана 16 Статута, прописано је да се у циљу ефикаснијег и рационалнијег обављања делатности у Дому здравља образују следеће организационе јединице:

- 1) Служба опште медицине са центром за превентивне услуге;
- 2) Служба за здравствену заштиту деце;
- 3) Служба за здравствену заштиту жена;
- 4) Служба за здравствену заштиту радника;
- 5) Служба хитне медицинске помоћи;
- 6) Служба за стоматолошку здравствену заштиту;
- 7) Служба за кућну негу и лечење;
- 8) Служба за фармацеутску здравствену делатност;
- 9) Служба за биохемијско – хематолошку дијагностику;
- 10) Служба за физикалну медицину и рехабилитацију;
- 11) Служба за правне, економско-финансијске, техничке и друге послове.

У складу са одредбама члана 16 став 2 Статута Дома здравља, образовање ужих организационих јединица у оквиру служби, укључујући и просторно издвојене здравствене станице и здравствене амбуланте, утврђује се актом о организацији и систематизацији послова, који доноси директор.

Директор Дома здравља, донео је Правилник о организацији и систематизацији послова³², којим је у члану 16, прописано је да се у циљу ефикаснијег и рационалнијег обављања делатности и контроле стручног рада у Дому здравља према одређеним областима здравствене заштите, односно специјалистичким гранама и другим утврђеним критеријумима образују следеће организационе јединице:

1. Руководећа радна места – Директоријум Дома здравља;
2. Служба опште медицине са центром за превентивне услуге;
3. Служба за поливалентну патронажу;
4. Служба за кућну негу и лечење;
5. Служба за здравствену заштиту деце;
6. Служба за здравствену заштиту жена;
7. Служба за здравствену заштиту радника;

³¹ „Службени гласник РС“, бр. 43/06 и 126/14.

³² Број: 315/2019-I од 9. августа 2019. године, са Правилницима о изменама и допунама Правилника о организацији и систематизацији послова, бр. 99/2020-1 од 28. фебруара 2020. године и 163/2020-1 од 9. јула 2020. године.

8. Служба хитне медицинске помоћи;
9. Служба за стоматолошку здравствену заштиту;
10. Служба за биохемијско – хематолошку дијагностику и фармацеутску здравствену делатност;
11. Служба за правне и економско – финансијске послове;
12. Служба за техничке и друге сличне послове.

У оквиру напред наведених служби, образују се уже организационе јединице – одељења, док се у оквиру одељења по територијалном принципу образују: здравствене станице, пунктови, амбуланте, одсеци и саветовалишта.

Одредбе напред наведеног правилника о организацији и систематизацији послова, које се односе на образовање организационих јединица у Дому здравља, нису у сагласности са организационим јединицама које су утврђене у Статуту Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, а на који је сагласност дао оснивач и Министарство здравља³³.

Откривена неправилност број 2: Дом здравља није усагласио одредбе Правилника о организацији и систематизацији послова, које се односе на образовање организационих јединица у Дому здравља, са одредбама Статута Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, којим се у Дому здравља образују организационе јединице.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ускладе одредбе својих општих аката и Статута Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор.

Органи управљања

Одредбама члана 113 Закона о здравственој заштити³⁴ прописано је да су органи здравствене установе у јавној својини: директор, управни одбор и надзорни одбор, које именује и разрешава оснивач.

Одредбама члана 74 став 2 Закона о здравственој заштити, који је на снази од 11. априла 2019. године, прописано је да дом здравља у јавној својини на територији аутономне покрајине, оснива аутономна покрајина у складу са законом и Уредбом о Плану мреже здравствених установа³⁵.

Скупштина Града Сомбора је, у складу са одредбама чл. 132 и 133 Закона о здравственој заштити³⁶, који је био на снази до 10. априла 2019. године, као тадашњи оснивач Дома здравља, именовала директора Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, на период од четири године, почев од 26. јуна 2017. године³⁷.

Покрајинска влада је донела Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, којом је утврђено да ће дужност и послове директора Дома здравља вршити др Емеше Ури, до именовања директора Дома здравља у складу са законом и Статутом Дома здравља.

Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор утврђено је да ће лице које врши дужност директора Дома здравља поднети

³³ Број: 110-00-297/07-02 од 17. септембра 2007. године.

³⁴ „Службени гласник РС“, бр. 25/19.

³⁵ „Службени гласник РС“, бр. 5/20, 11/20, 52/20, 88/20, 62/21, 69/21, 74/21 и 95/21.

³⁶ „Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09 - др. закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 - др. закон, 93/14, 96/15, 106/15, 113/17 - др. закон и 105/17 - др. закон.

³⁷ Решење Скупштине Града Сомбора о именовању директора Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, Сомбор, број: 02-175/2017-I од 26. јуна 2016. године.

надлежном органу пријаву за упис у регистар промене оснивача Дома здравља и по извршеном упису у регистар обавестити покрајински орган управе надлежан за послове здравства.

Одредбама члана 262 став 3 Закона о здравственој заштити, прописано је да ће од дана преузимања оснивачких права над здравственим установама, аутономна покрајина, именовати органе здравствене установе у складу са овим законом, док је одредбама члана 116 ст. 1, 2, 18 и 22 прописано да се директор здравствене установе именује на основу јавног конкурса, који расписује управни одбор здравствене установе 90 дана пре истека мандата директора, да је на основу предлога управног одбора, оснивач дужан да изабере кандидата са ранг листе у року од десет радних дана од дана достављања предлога, кога решењем именује за директора здравствене установе, као и да се директор здравствене установе именује на период од четири године и може бити поново именован.

Одредбама члана 117 став 1 Закона о здравственој заштити, прописано је да ако управни одбор здравствене установе не изврши избор кандидата за директора здравствене установе, односно ако оснивач здравствене установе не именује директора здравствене установе, у складу са одредбама овог закона, као и у случају када дужност директора престане пре истека мандата, док се не спроведе конкурс за директора, оснивач ће именовати вршиоца дужности директора на период не дужи од шест месеци, који може имати само један мандат.

Управни одбор Дома здравља, у току 2021. године, није спроводио јавни конкурс за избор директора, а мандатни период именованог директора од четири године, истекао је дана 26. јуна 2021. године.

Надлежност Управног и Надзорног одбора здравствене установе, прописана је одредбама чл. 119 и 121 Закона о здравственој заштити и одредбама чл. 25 – 31 Статута. Скупштина Града Сомбора (у складу са одредбама чл. 137 став 1 и 139 став 1 Закона о здравственој заштити, који је био у примени до 10. априла 2019. године), утврдила је састав Управног и Надзорног одбора Дома здравља³⁸.

Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, утврђено је да до именовања председника и чланова управног и надзорног одбора, у складу са законом, настављају са радом председник и чланови Управног и Надзорног одбора Дома здравља, именовани до ступања на снагу ове одлуке.

Оснивач Дома здравља (Скупштина Града Сомбора) је чланове Управног и Надзорног одбора именоване 11. јула 2016. године.

Члановима Управног и Надзорног одбора Дома здравља мандат од 4 године истекао је дана 11. јула 2020. године и потребно је да садашњи оснивач – Аутономна покрајина Војводина у складу са важећим одредбама Закона о здравственој заштити именује чланове управног и надзорног одбора.

Финансирање Дома здравља

Одредбама члана 144 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити прописано је да здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад из јавних прихода и то: доприноса за обавезно социјално осигурање закључивањем уговора са организацијом обавезног здравственог осигурања, буџета Републике Србије, односно оснивача и прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног

³⁸ Решења о именовању чланова Управног одбора здравствене установе Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, бр. 02-241/2016-I од 11. јула 2016. године и 02-119/2018-I од 7. маја 2018. године; Решења о именовању чланова Надзорног одбора здравствене установе Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, бр. 02-242/2016-I од 11. јула 2016. године и 02-120/2018-I од 7. маја 2018. године.

здравственог осигурања, у складу са законом, као и да здравствена установа у јавној својини може да стиче средства за рад и од донација донатора из Републике Србије и из иностранства, легата и завештања, као и других извора, у складу са законом.

У 2021. години Дом здравља је остварио приходе и примања:

- од трансфера од Републичког фонда за здравствено осигурање за пружене услуге из обавезног здравственог осигурања у износу од 711.307 хиљада динара (92,3%)³⁹;
- по основу пружених услуга ван обавезног здравственог осигурања, прихода од имовине, донација и помоћи и примања од продаје нефинансијске имовине, у износу од 30.059 хиљада динара (3,9%);
- из буџета Града Сомбора у износу од 26.697 хиљада динара (3,4%);
- из буџета Републике Србије, у износу од 2.833 хиљада динара (0,4%)⁴⁰.

4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима

У складу са ISSAI 4000 – Стандард за ревизију правилности пословања и са усвојеним приступом у Државној ревизорској институцији прибавили смо довољно адекватних и поузданих доказа за давање закључка да ли је предмет ревизије у складу, по свим материјално значајним питањима са применљивим критеријумима.

Спровели смо адекватне ревизорске поступке да би добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са спровођењем послова јавних набавки у 2020. и 2021. години и извршавањем расхода за запослене у 2021. години у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима и за планиране сврхе.

Ови поступци укључују и процену ризика од материјално значајне неусклађености са прописима.

На основу процене ризика:

- 1) у области јавних набавки утврђено је постојање ризика у свим фазама поступака набавки добара и услуга, као и праћења извршења закључених уговора о набавци добара и услуга;
- 2) у области расхода за запослене утврђен је ризик који се односи на обрачун плата, додатака и накнада запосленима, социјалних доприноса на терет послодавца, социјалних давања запосленима, накнада трошкова запосленима и награда запосленима и осталих посебних расхода.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

Прописи који су коришћени у ревизији као извор критеријума су:

- 1) Закон о буџетском систему⁴¹;
- 2) Закон о здравственој заштити;

³⁹ На основу Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2021. годину, са Републичким фондом за здравствено осигурање, Филијала за Западнобачки округ Сомбор, број: 38/2021-1 од 25. јануара 2021. године са Анексом I Уговора, број: 573/2021-1 од 03. децембра 2021. године, Анексом II Уговора, број: 610/2021-1 од 17. децембра 2021. године и Анексом III Уговора, број: 610/2021-2 од 30. децембра 2021. године.

⁴⁰ Подаци о приходима и примањима су узети из Извештаја о извршењу буџета у периоду 01.01.2021. – 31.12.2021. године.

⁴¹ Службени гласник РС", бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20 и 118/21.

- 3) Закон о платама у државним органима и јавним службама⁴²;
- 4) Закон о пензијском и инвалидском осигурању;
- 5) Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање⁴³;
- 6) Закон о раду;
- 7) Закон о јавним набавкама;
- 8) Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама⁴⁴;
- 9) Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе;
- 10) Правилник о радним местима, односно пословима на којима се стаж рачуна са увећаним трајањем;
- 11) Уредба о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама⁴⁵;
- 12) Подзаконски прописи који су донети у вези спровођења ових закона.

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке који се односе на:

- 1) анализу прописа којима је уређено пословање Дома здравља;
- 2) преглед евиденција и документације Дома здравља у вези са јавним набавкама и расходима за запослене;
- 3) инспекцијски рад који укључује преглед евиденција и документације Дома здравља у вези са спровођењем поступака јавних набавки и извршавањем расхода и издатака по основу закључених уговора о јавним набавкама, као и у вези са обрачуном расход за запослене;
- 4) испитивања која укључују тражење информација од релевантних лица;
- 5) поновно израчунавање, које се састоји од провере математичке тачности докумената и евиденција и
- 6) тест кључних контрола које укључује тестирање контрола које је поставило руководство како би смањило ризик од неправилности.

Након добијања довољних и адекватних доказа за оцену предмета ревизије упознали смо представнике Дома здравља са прелиминарним налазима и закључцима ревизије, потврдили тачност чињеница и добили адекватне одговоре и образложења од одговорних лица.

⁴² „Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 116/08 - др. закони, 92/11, 99/11 - др. закон, 10/13, 55/13, 99/14 и 21/16 - др. закон.

⁴³ „Службени гласник РС“, бр. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 7/12 - усклађени дин. изн., 8/13 - усклађени дин. изн., 47/13, 108/13, 6/14 - усклађени дин. изн., 57/14, 68/14 - др. закон, 5/15 - усклађени дин. изн., 112/15, 5/16 - усклађени дин. изн., 7/17 - усклађени дин. изн., 113/17, 7/18 - усклађени дин. изн., 95/18, 4/19 - усклађени дин. изн., 86/19, 5/20 - усклађени дин. изн., 153/20, 6/21 - усклађени дин. изн., 44/21, 118/21 и 10/22 - усклађени дин. изн.

⁴⁴ „Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02 - др. уредба*, 30/02, 32/02 - испр., 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09, 25/10, 91/10, 20/11, 65/11, 100/11, 11/12, 124/12, 8/13, 4/14, 58/14, 113/17 - др. закон и 95/18 - др. закон и 86/19 - др. закон.

⁴⁵ „Службени гласник РС“, бр. 100/2011, 63/2012, 101/2012, 46/2013, 113/2017 - др. закон, 21/2018 и 95/2018 - др. закон, 10/2019, 86/2019 - др. закон, 13/2020, 157/2020 - др. закон и 123/2021 - др. закон).

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

Ревизија је извршена у складу са ISSAI 100 „Фундаментални принципи ревизије јавног сектора“, ISSAI 400 „Фундаментални принципи ревизије правилности пословања“ и ISSAI 4000 „Стандард за ревизију правилности пословања“.

V – ПРИЛОЗИ

Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија

Интерна финансијска контрола представља скуп политика и процедура које руководство успоставља у циљу економичног, ефикасног и ефективног испуњавања циљева субјекта ревизије, поштовања спољашњих правила и политика управљања, заштите имовине и података, спречавања и препознавања превара и грешака, очувања квалитета рачуноводствених евиденција и правовременог пружања поузданих финансијских и управљачких информација. Интерна контрола у јавном сектору код корисника јавних средстава обухвата:

- 1) финансијско управљање и контролу;
- 2) интерну ревизију;
- 3) хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију.

Финансијско управљање и контрола

У складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору⁴⁶, финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководиоца корисника јавних средстава, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин кроз:

- 1) пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
- 2) потпуност, реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;
- 3) добро финансијско управљање и заштиту средстава и података (информација).

Финансијско управљање и контрола обухвата пет међусобно повезаних елемената: 1) контролно окружење; 2) управљање ризицима; 3) контролне активности; 4) информисање и комуникација; 5) праћење и процена система.

У циљу успостављања система финансијског управљања и контроле у оквиру корисника јавних средстава, који се односи на све руководиоце и запослене, потребно је обезбедити посвећеност интегритету и етичким вредностима руководства и запослених, систем надлежности и одговорности у остваривању циљева од стране руководства, одговорност запослених за реализацију својих задужења ради остваривања циљева корисника јавних средстава, посвећеност привлачењу, развоју и задржавању стручних појединаца. Са тим у вези Дом здравља је донео следећа акта:

- **Статут Дома здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор**, којим је уредио делатност, унутрашњу организацију, управљање, пословање, услове за именовање и разрешење директора, као и друга питања од значаја за рад и пословање Дома здравља;
- **Правилник о организацији и систематизацији послова Дома здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор**, којим је утврдио организационе делове Дома здравља, радна места у организационим деловима, назив и опис послова који се обављају на тим радним местима, врсту и степен захтеване стручне спреме, односно образовања, потребан број извршилаца и друге посебне услове за рад на тим пословима, као и распоред послова по организационим јединицама.

⁴⁶ „Службени гласник РС“, број 89/19.

- **Правилник о организацији буџетског рачуноводства**⁴⁷, којим се уређује организација рачуноводствених послова, организација интерне контроле, састављање и достављање рачуноводствених извештаја, завршни рачун, пословне књиге, рачуноводствене исправе и лица одговорна за законитост, исправност и састављање исправа о пословној промени, закључивање пословних књига и чување пословних књига и рачуноводствених исправа;
- **Колективни уговор Дома здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор**⁴⁸, којим се, у складу са законом и ратификованим међународним конвенцијама, уређују права, обавезе и одговорности из радног односа и по основу рада, међусобни односи учесника овог уговора, поступак измена и допуна овог уговора и друга питања од значаја за запослене и послодавца.

Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама

Доношење акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца

Одредбама члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци⁴⁹.

У поступку ревизије је извршен увид у акта којима је Дом здравља ближе уредио поступке јавних набавки, као и у процедуре које Дом здравља примењује приликом планирања, спровођења и извршавања уговора о јавним набавкама.

У Дому здравља су у току 2020. године, поступци јавне набавке били регулисани Правилником о јавним набавкама Дома здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор⁵⁰, а нарочито: начин и поступак планирања набавки, одговорност за планирање, начин извршења обавеза у поступку набавке, начин обезбеђења конкуренције, спровођење и контрола набавки и начин праћења извршења уговора о набавци. Наведеним правилником био је уређен и поступак, рокови израде и доношења Плана набавки, измена Плана набавки, извршење Плана набавки, надзор над извршењем, овлашћења и одговорност лица која учествују у поступку набавки, извештавање о спроведеним поступцима и закљученим уговорима и контрола свих наведених активности.

У Дому здравља су у току 2021. године, поступци набавки регулисани Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке у Дому здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор⁵¹, а нарочито начин и поступак планирања набавки, одговорност за планирање, начин извршења обавеза у поступку набавке, начин обезбеђења конкуренције, спровођење и

⁴⁷ Од 27. марта 2010. године.

⁴⁸ Број: 52/2021-1 од 5. фебруара 2021. године.

⁴⁹ Доношење акта којим се ближе уређује поступак јавних набавки уређено је одредбама члана 49 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

⁵⁰ Број: 280/2017-1 од 16. јуна 2017. године, који је у Дому здравља био у примени од 24. јуна 2017. године до 29. децембра 2020. године.

⁵¹ Број: 599/2020-1 од 28. децембар 2020. године, који је у Дому здравља у примени почев од 30. децембра 2020. године.

контрола набавки, начин праћења извршења уговора о набавци унутар Дома здравља, поступак, рокови израде и доношење Плана набавки, измене Плана набавки, извршење Плана набавки, надзор над извршењем, овлашћења и одговорност лица која учествују у поступку набавки, извештавање о спроведеним поступцима и закљученим уговорима и контрола свих наведених активности. Наведеним правилником уређује се и поступак набавке добара, услуга или радова на које се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама.

Правилницима о јавним набавкама, Дом здравља је ближе уредио поступке јавних набавки, и то:

1) *Планирање набавки* (начин и поступак планирања набавки, рокови израде и доношења Плана јавних набавки и Плана набавки на које се ЗЈН не примењује, овлашћења и одговорност организационих јединица, односно лица која учествују у планирању, критеријуми за планирање набавки, нацрт и усвајање Плана набавки, измене и допуне Плана набавки, начин исказивања потреба, провера исказаних потреба и утврђивање стварних потреба предмета набавке, правила и начин одређивања предмета набавке и техничких спецификација предмета набавке, правила и начин одређивања процењене вредности јавне набавке, начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке, одређивање одговарајуће врсте поступка јавне набавке, одређивање периода на који се уговор закључује, одређивање динамике покретања поступка јавне набавке, испитивање оправданости резервисане јавне набавке, израда и доношење плана јавних набавки и плана набавки на које се закон не примењује);

2) *Контрола набавки* (лице за контролу јавних набавки, предмет и врста контроле, извештај о спроведеној контроли);

3) *Спровођење поступка јавне набавке* (захтев за покретање поступка, начин поступања по одобреном захтеву за покретање поступка јавне набавке, начин пружања стручне помоћи комисији, односно лицима која спроводе поступак јавне набавке, конкурсна документација, додатне информације или појашњења и измене и допуне конкурсне документације, објављивање у поступку јавне набавке, отварање понуда, начин поступања у фази стручне оцене понуда, доношење одлуке у поступку, начин поступања у току закључивања уговора, поступање у случају подношења захтева за заштиту права, закључење уговора о јавној набавци);

4) *Извршење уговора о јавној набавци* (праћење извршења уговора о јавној набавци, измене уговора о јавној набавци током његовог трајања, набавке на које се закон не примењује, овлашћења и одговорности у поступку јавне набавке, начин обезбеђивања конкуренције, начин спровођења друштвених и других посебних услуга, начин праћења извршења уговора о јавној набавци, правила комуникације са другом уговорном страном у вези са извршењем уговора, одређивање лица у вези са праћењем извршења уговора о јавним набавкама, критеријуми, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова, правила поступања у случају рекламација у вези са извршењем уговора, правила пријема и оверавања рачуна и других докумената за плаћање, правила поступка реализације уговорених средстава финансијског обезбеђења, чување документације, правила стављања добара на располагање корисницима унутар наручиоца, правила поступања у вези са изменом уговора, поступање у случају потребе за отклањањем грешака у гарантном року, правила за састављање извештаја (анализе) о извршењу уговора, евиденција и извештавање о набавкама, усавршавање запослених који обављају послове јавних набавки);

5) *Контрола јавних набавки* (контрола јавних набавки кроз поступак и радње од планирања јавне набавке, спровођења поступка, закључења и извршења уговора о јавној набавци).

Налаз: Дом здравља је у 2020. и 2021. години донео акта којима је ближе уредио поступке јавних набавки, у складу са прописима којима је регулисано ово питање.

Примена акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца

У току поступка ревизије упућени су захтеви запосленима на пословима јавних набавки и извршен је увид у документацију о јавним набавкама Дома здравља⁵², у вези са поступцима и процедурама који се примењују приликом планирања, спровођења и извршења јавних набавки.

Утврђено је да је Дом здравља, приликом планирања, спровођења и извршавања уговора о јавним набавкама у 2020. и 2021. години, у одабраном узорку, поштовао одредбе Правилника о јавним набавкама Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор и Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке у Дому здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, осим у делу планирања набавки, који се односи на начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке и прописаних правила и начина одређивања процењене вредности јавне набавке и у делу извршења уговора о јавној набавци, који се односи на праћење извршења уговора о јавној набавци.

Одредбама члана 26 Правилника о јавним набавкама Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор и члана 21 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке у Дому здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, Дом здравља је уредио начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке. Наведеним одредбама, поред осталог прописано је да организационе јединице које исказују потребе за набавком испитују и истражују тржиште сваког појединачног предмета набавке на неки од следећих начина: испитивањем претходних искустава у набавци истог предмета набавке (постојеће информације и базе података о добављачима и уговорима), истраживањем путем интернета (увид у ценовнике понуђача, Портал јавних набавки, интернет странице других наручилаца, интернет странице надлежних институција за објаву релевантних информација о тржишним кретањима и сл.), испитивањем искустава других наручилаца, примарним сакупљањем података (анкете, упитници, информативне понуде и сл.) и на други погодан начин, имајући у виду сваки предмет набавке појединачно, као и да су о спроведеном испитивању и истраживању тржишта организационе јединице које исказују потребе за набавком дужне да саставе записник, белешку или други запис и исте доставе службенику за јавне набавке.

Одговорна лица Дома здравља су у поступку ревизије доставила изјашњења⁵³, у којима се наводи да је Дом здравља током 2020. и 2021. године, приликом планирања јавних набавки, одређивао процењену вредност јавне набавке у тренутку доношења Плана јавних набавки, претежно на основу количина из претходних година, цена утврђених уговором и техничким спецификацијама за истоврсну набавку која је спроведена у претходној години уз корекције цена које су проверене телефонским путем, а за које није сачињена белешка, као и на основу уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног

⁵² На основу одабраног узорка и захтева за достављање документације, Дом здравља је припремио и доставио документацију која се односи на ревидиране поступке јавних набавки и захтеве за покретање поступка јавне набавке, сачињене од стране организационе јединице Дома здравља, за поступке јавних набавки који су били у узорку.

⁵³ Изјашњења Дома здравља од 31. октобра 2022. године за све јавне набавке које су биле обухваћене узорком, осим за јавне набавке: ЈНОП 15/2020 – Набавка горива и ЈНМВ 12/2020 – Набавка аутомобила, за које је Дом здравља доставио писану документацију о провери цена добара пре покретања поступка јавне набавке.

здравственог осигурања, уговора о финансирању које Дом здравља закључује са Градом Сомбором, као и на основу финансијских планова и одређених средстава за 2020. годину и 2021. годину, што није у складу са одредбама 26 Правилника о јавним набавкама Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор и члана 21 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке у Дому здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор.

Одредбама чл. 65 и 66 Правилника о јавним набавкама Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор и чл. 50 и 51 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке у Дому здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, Дом здравља је уредио праћење извршења уговора о јавној набавци. Наведеним одредбама, поред осталог прописано је да се одговорно лице, чија је дужност да прати извршења конкретних уговора о јавној набавци у зависности од врсте предмета набавке и стручног образовања из области која је предмет набавке, одређује из реда запослених, а у складу са актом о организацији и систематизацији послова, као и да лица одговорна за праћење извршења конкретних уговора достављају Извештај о извршењу уговора службенику за јавне набавке.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља у току 2020. и 2021. године најмање код 12 спроведених поступака јавних набавки⁵⁴ није пратио извршење уговора о јавним набавкама⁵⁵, што није у складу са одредбама чл. 65 и 66 Правилника о јавним набавкама Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор и чл. 50 и 51 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке у Дому здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор.

Откривена неправилност број 3: Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе акта којим је ближе уредио поступак јавних набавки, које се односе на начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке и прописаних правила и начина одређивања процењене вредности јавне набавке и на праћење извршења уговора о јавној набавци.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом планирања јавних набавки доследно примењују одредбе акта којим се ближе уређује обављање послова јавних набавки.

Контролне активности у области обрачуна и исплате расхода за запослене

Одредбом члана 1 став 1 тачка 4) Закона о платама у државним органима и јавним службама, прописано је да се овим законом уређује начин утврђивање плата, додатака, накнада и осталих примања запослених у јавним службама који се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање.

⁵⁴ Јавне набавке добара и услуга и то: Потрошни лабораторијски материјал (уговор закључен 25. јуна 2020. године), Електроматеријал (уговор закључен 16. јануара 2021. године), Водоинсталатерски материјал (уговор закључен 8. јануара 2021. године), Средства за одржавање хигијене (уговор закључен 27. јануара 2021. године), Штампани материјал (уговор закључен 14. јануара 2021. године), Канцеларијски материјал (уговор закључен 2. децембра 2020. године), Поправке и одржавање службених возила (уговори закључени 3. новембра 2020. године), Потрошни материјал за анализу електролита (уговор закључен 22. јуна 2020. године), Поправке и одржавање службених возила (уговори закључени 11. октобра 2021. године), Резервни делови за возила (уговор закључен 30. новембра 2021. године), Набавка средстава за одржавање хигијене (уговор закључен 17. новембра 2021. године) и Набавка штампаног материјала (уговор закључен 3. новембра 2021. године).

⁵⁵ Увид у Прилог 2 – Преглед уговора о јавним набавкама додељених у 2020. и 2021. години, вредности закључених уговора, вредности испоручених добара по годинама и разлике између вредности испоручених добара и вредности уговора.

Одредбом члана 1 став 2 Закона о раду⁵⁶ прописано је да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду.

Одредбама члана 3 ст. 1 и 2 Закона о раду прописано је да се колективним уговором код послодавца уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, као и међусобни односи учесника колективног уговора, као и ситуације у којима се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују правилником о раду, односно уговором о раду.

Дом здравља је донео Колективни уговор Дома здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор, којим је уредио, у складу са Законом о платама у државни органима и јавним службама, Законом о раду и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе, права, обавезе и одговорности из радног односа и по основу рада, међусобне односе учесника у уговору, као и друга питања од значаја за запослене и послодавца.

Дом здравља је у 2021. години донео и примењивао и Правилник о организацији и систематизацији послова Дома здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор.

Налаз: Дом здравља је у 2021. години донео акта, у складу са законом и посебним колективним уговором, којима је уредио права, обавезе и одговорности запослених из радног односа.

У поступку ревизије извршен је увид у донета акта којима је Дом здравља уредио начин утврђивања, елементе за обрачун и исплату расхода за запослене и накнада трошкова запосленима, као и начин на који је Дом здравља вршио примену ових аката кроз обрачун расхода за запослене.

Као што је описано у делу Прилог 3 – Расходи за запослене, поднаслов: *Обрачун и исплата плата, додатака и накнада*, Колективним уговором Дома здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор, као општим актом, нису утврђени елементи за обрачун и исплату плата запосленима из прихода који нису јавни приходи.

У поступку ревизије извршен је увид у електронску базу података о запосленима из кадровске евиденције, електронску базу примања запослених, персонална досијеа запослених и обрачунске листе запослених радника, који се воде у Дому здравља.

Одредбама члана 16 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе је прописано да је послодавац дужан да води персонални досије за свако лице са којим је засновао радни однос и да се у персоналном досијеу чувају сви подаци који су важни за радноправни статус запосленог код послодавца (уговор о раду, решења и други акти о остваривању права, обавеза и одговорности запосленог).

Одредбама члана 19 Колективног уговора Дома здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор је утврђено да је послодавац дужан да за свако лице са којим је засновао радни однос води персонални досије и да се у персоналном досијеу чувају сви подаци који су важни за радноправни статус запосленог код послодавца (уговор о раду, решења и други акти о остваривању права, обавеза и одговорности запосленог).

Одредбама члана 33 став 1 Закона о раду прописани су елементи које треба да садржи уговор о раду.

⁵⁶ „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење.

У оквиру одабраног узорка извршен је увид у уговоре о раду, анексе уговора о раду, као и друга интерна акта запослених у њиховим персоналним досијеима.

Уговори о раду и анекси уговора о раду у оквиру одабраног узорка, садржавали су све елементе прописане Законом о раду, али подаци о основицама за обрачун и исплату плата нису били ажурни у току 2021. године. Презентовани анекси уговора о раду садржавали су износе основица које су биле актуелне у тренутку доношења анекса уговора о раду, али нису у складу са важећим основицама утврђеним Закључком Владе за 2021. годину⁵⁷.

У поступку обрачуна плата примењене су основице које су биле важеће у току 2021. године, односно, утврђена неправилност није довела до неправилног обрачуна плата, додатака и накнада запослених у 2021. години.

Откривена неправилност број 4: Дом здравља је у 2021. години, у уговорима о раду, имао утврђену основицу за обрачун плата запослених која није била у складу са важећим актом Владе Републике Србије.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности како би подаци о елементима за обрачун плата, исказани у уговорима о раду, били у складу са важећим прописима.

Интерна ревизија

Корисници јавних средстава, у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему, успостављају интерну ревизију која на основу објективног прегледа доказа обезбеђује уверавање о адекватности и функционисању постојећих процеса управљања ризиком, контроле и управљања организацијом да ли ови процеси функционишу на предвиђен начин и омогућују остварење циљева организације. Поред тога, интерна ревизија пружа саветодавне услуге у циљу повећања вредности и побољшања процеса управљања датом организацијом, управљања ризицима и контроле.

Успостављање и функционисање интерне ревизије ближе је уређено Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору⁵⁸.

Одредбама члана 3 ст. 1) – 3) прописан је начин на који корисници јавних средстава успостављају и организују интерну ревизију:

1) организовањем посебне функционално независне организационе јединице за интерну ревизију у оквиру корисника јавних средстава, која непосредно извештава руководиоца корисника јавних средстава;

2) организовањем заједничке јединице за интерну ревизију на предлог два или више корисника јавних средстава, уз претходну сагласност Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија;

3) обављањем интерне ревизије од стране јединице интерне ревизије другог корисника јавних средстава, на основу споразума, уз претходну сагласност Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија.

У поступку ревизије нису пружени докази о успостављању интерне ревизије као елемента интерне финансијске контроле у Дому здравља.

⁵⁷ 05 Број: 121-10895/2020 од 24. децембра 2020. године.

⁵⁸ „Службени гласник РС“ бр. 99/11 и 106/13.

Откривена неправилност број 5: Дом здравља у 2021. години није имао интерну ревизију, успостављену на један од начина предвиђених чланом 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да покрену иницијативу и предузму мере за обезбеђивање услова за успостављање интерне ревизије у складу са Законом о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

Прилог 2 - Јавне набавке

У ревидираном периоду, од 1. јануара 2020. године до 31. децембра 2021. године, јавне набавке су биле уређене Законом о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године и Законом о јавним набавкама, који је у примени је од 1. јула 2020. године. На основу наведених закона донето је више подзаконских аката којима су јавне набавке ближе уређене. Одредбама члана 239 став 1 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да ће се поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене наведеног закона окончати по прописима по којима су започети.

Дом здравља је у 2020. и 2021. години, спровео 22 поступка јавне набавке мале вредности, 18 отворених поступака и 3 преговарачка поступка без објављивања позива за подношење понуда⁵⁹, по основу којих је закључио 107 уговора у укупној вредности од 83.143.569,00 динара (са ПДВ-ом).

По основу седам поступака централизованих јавних набавки које је спровео Републички фонд за здравствено осигурање, Дом здравља је закључио уговоре у укупној вредности од 49.969.000 динара.

У поступку ревизије је извршен увид у пословне књиге, Портал јавних набавки, интернет страницу Дома здравља, као и у изворну документацију о спроведеним набавкама добара, услуга и радова, у оквиру одабраног узорка. Вредност закључених уговора, обухваћених тестирањем износи 56.611.000 динара и чини 68% од укупне вредности закључених уговора у поступцима јавних набавки које је Дом здравља спровео у 2020. и 2021. години.

1) Планирање поступака јавних набавки

Доношење плана јавних набавки

Одредбама члана 51 став 1 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи следеће податке: редни број, предмет, процењену вредност и врсту поступка јавне набавке, оквирни датум покретања поступка, оквирни датум закључења уговора, оквирни рок трајања уговора, као и да наручилац у плану јавних набавки наводи уколико набавку спроводи преко тела за централизоване јавне набавке.

Одредбом члана 51 став 3 наведеног закона прописано је да је наручилац дужан да план јавних набавки, измене и допуне плана објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења⁶⁰.

Дом здравља је донео План јавних набавки за 2020. годину и две измене и допуне наведеног плана, који садрже: редни број јавне набавке, предмет јавне набавке, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке и оквирне датуме покретања поступка, закључења и извршења уговора и објавио их на Порталу јавних набавки, у складу са чланом 51 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

⁵⁹ У складу са одредбом члана 36 став 1 тачка 2) Закона о јавним набавкама – који је био у примени до 30. јуна 2020. године и у складу са одредбама члана 61 став 1 тачка 1 подтачка 3) Закона о јавним набавкама – који је у примени од 1. јула 2020. године, уз прибављено позитивно мишљење Управе за јавна набавке).

⁶⁰ Доношење и садржај плана јавних набавки уређено је одредбама члана 88 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Ђорђе Лазич“ Сомбор, Сомбор који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години

Табела број 1. План јавних набавки за 2020. годину

| <i>(у хиљадама динара)</i> | | | | |
|----------------------------|--|----------------|--------------------|----------------------------|
| Предмет набавке | Врста поступка | Број поступака | Процењена вредност | Број спроведених поступака |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| добра | Отворени поступак - централизована набавка | 1 | 6.828 | 1 |
| | Отворени поступак | 1 | 4.758 | 1 |
| | Поступак јавне набавке мале вредности - централизована јавна набавка | 2 | 5.272 | 2 |
| | Поступак јавне набавке мале вредности | 15 | 23.118 | 16 |
| | Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуде | 3 | 6.655 | 2 |
| услуге | Поступак јавне набавке мале вредности | 6 | 5.846 | 5 |
| радови | Поступак јавне набавке мале вредности | 1 | 833 | 0 |
| Укупно: | | 29 | 53.312 | 27 |

Дом здравља је донео План јавних набавки за 2021. годину и три измене и допуне наведеног плана, који садрже: редни број јавне набавке, врсту предмета, предмет јавне набавке, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке и оквирне датуме покретања поступка, закључења уговора, набавке које се спроводе преко тела за централизоване јавне набавке и рок трајања уговора и објавио их на Порталу јавних набавки, у складу са чланом 88 Закона о јавним набавкама, који је у примени до 1. јула 2020. године.

Табела број 2. План јавних набавки за 2021. годину

| <i>(у хиљадама динара)</i> | | | | |
|----------------------------|--|----------------|--------------------|----------------------------|
| Предмет набавке | Врста поступка | Број поступака | Процењена вредност | Број спроведених поступака |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| добра | Отворени поступак - централизована набавка | 5 | 5.283 | 5 |
| | Отворени поступак | 16 | 31.531 | 16 |
| | Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуде | 1 | 5.024 | 1 |
| услуге | Отворени поступак | 3 | 4.563 | 3 |
| радови | Отворени поступак | 1 | 1.000 | 0 |
| Укупно: | | 26 | 47.401 | 25 |

Налаз: Дом здравља је донео годишњи план јавних набавки за 2020. годину и план јавних набавки за 2021. годину, који садрже све прописане податке и објавио их на Порталу јавних набавки, у складу са чланом 51 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна

2020. године и чланом 88 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

2) Покретање поступака и оглашавање јавних набавки

Поступци јавних набавки које је Дом здравља покретао у 2020. и 2021. години, били су предвиђени у годишњим плановима јавних набавки, у складу са чланом 52 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно, у складу са чланом 88 став 6 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Одредбама чл. 53 и 55-63 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописани су: садржина одлуке о покретању поступка, оглашавање јавне набавке, објављивање позива за подношење понуде, припрема, садржина објављивање, достављање и измене и допуне конкурсне документације. Доношење одлуке о покретању поступка, оглашавање јавне набавке, као и припремање и објављивање конкурсне документације, уређено је одредбама чл. 91, 93, 95 и 105 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

У поступку ревизије је утврђено да је приликом покретања поступка јавних набавки, Дом здравља, у ревидираним поступцима јавних набавки, доносио одлуке о покретању поступка, објављивао огласе о јавној набавци на Порталу јавних набавки, објављивао позиве за подношење понуда, припремао и објављивао конкурсну документацију, у складу са чл. 53 и 55-63 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно у складу са чл. 91, 93, 95 и 105 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Одређивање процењене вредности јавних набавки

Одредбама члана 64 став 3 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописано је да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка, док су одредбама чл. 65-67 наведеног закона прописани начини одређивања процењене вредности јавних набавки добара, услуга и радова. Одредбама члана 16 тачка 1) наведеног закона, прописано је да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.

Одредбама члана 29 став 1 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка, док су одредбама чл. 32-34 наведеног закона прописани начини одређивања процењене вредности јавних набавки добара, услуга и радова. Одредбама члана 41 став 1 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

Одредбама члана 26 Правилника о јавним набавкама Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор и члана 21 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке у Дому здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, Дом здравља је уредио начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке. Наведеним одредбама, поред осталог прописано је да организационе јединице које исказују потребе за набавком испитују и истражују

тржиште сваког појединачног предмета набавке на неки од следећих начина: испитивањем претходних искустава у набавци истог предмета набавке, истраживањем путем интернета, испитивањем искустава других наручилаца, примарним сакупљањем података и на други погодан начин, имајући у виду сваки предмет набавке појединачно, као и да су о спроведеном испитивању и истраживању тржишта организационе јединице које исказују потребе за набавком дужне да саставе записник, белешку или други запис и исте доставе службенику за јавне набавке.

У поступку ревизије извршени су упити руководству, као и увид у изворну документацију Дома здравља о одређивању процењене вредности одабраног узорка јавних набавки добара и услуга.

Одговорна лица Дома здравља су у поступку ревизије доставила изјашњења⁶¹, у којима се наводи да је Дом здравља током 2020. и 2021. године, приликом планирања јавних набавки, одређивао процењену вредност јавне набавке у тренутку доношења Плана јавних набавки, претежно на основу количина из претходних година, цена утврђених уговором и техничким спецификацијама за истоврсну набавку која је спроведена у претходној години уз корекције цена које су проверене телефонским путем, а за које није сачињена белешка, као и на основу уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања, уговора о финансирању које Дом здравља закључује са Градом Сомбором, као и на основу финансијских планова и опредељених средстава за 2020. годину и 2021. годину. Наведена документација не садржи податке о утврђивању процењене вредности јавне набавке, нити о уверавању субјекта ревизије да је процењена вредност јавне набавке из Плана јавних набавки, валидна у тренутку покретања поступка јавне набавке⁶².

Дом здравља није презентовао документацију из које се може утврдити да су у току 2020. и 2021. године, процењене вредности јавних набавки утврђене на основу спроведеног испитивања и истраживања тржишта, као и да је приликом покретања поступка јавне набавке вршена провера да ли је процењена вредност јавне набавке (утврђена Планом јавних набавки), валидна у време покретања поступка, што није у складу са одредбама члана 64 став 3 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године и одредбама члана 29 став 1 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Откривена неправилност број 6: Дом здравља није утврђивао процењену вредност јавне набавке на основу спроведеног испитивања и истраживања тржишта и приликом покретања поступка јавне набавке није вршио проверу да ли је процењена вредност јавне набавке (утврђена Планом јавних набавки), валидна у време покретања поступка, што није у складу са одредбама члана 64 став 3 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године и одредбама члана 29 став 1 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да процењену вредност јавне набавке утврђују на спроведеном испитивању и истраживању тржишта, као и да врше проверу да је процењена вредност јавне набавке (утврђена Планом јавних набавки), валидна у време покретања поступка, у складу са Законом о јавним набавкама.

⁶¹ Изјашњења Дома здравља од 31. октобра 2022. године за све јавне набавке које су биле обухваћене узорком, осим за јавне набавке: ЈНОП 15/2020 – Набавка горива и ЈНМВ 12/2020 – Набавка аутомобила, за које је Дом здравља доставио писану документацију о провери цена добара пре покретања поступка јавне набавке.

⁶² Осим за јавне набавке: ЈНОП 15/2020 – Набавка горива и ЈНМВ 12/2020 – Набавка аутомобила, за које је Дом здравља доставио писану документацију о провери цена добара пре покретања поступка јавне набавке.

Поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације и одређивање додатних услова односно критеријума за избор привредног субјекта за учешће у поступку јавне набавке

Одредбама члана 10 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, поред осталог, прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, као и да наручилац не може да ограничи конкуренцију, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума.

Одредбама члана 76 ст. 1, 2 и 6 наведеног закона, прописано је да наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета, увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке, као и да наведене услове наручилац одређује тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Одредбама члана 7 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама, који је на снази од 1. јула 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, да наручилац не може да ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај, а нарочито не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора.

Дом здравља је у 2020. години, спровео један поступак јавне набавке мале вредности добара – ЈНМВ 19/2020 Набавка канцеларијског материјала, и један поступак јавне набавке мале вредности услуга – ЈНМВ 1.2.2/2020 Поправка и одржавање службених возила и закључио уговоре о набавци наведених добара и услуга⁶³. Предмет наведених уговора била су: добра – канцеларијски материјал и услуге – поправка и одржавање службених возила.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у конкурсној документацији за наведене јавне набавке утврдио, поред осталог, и додатни услов за понуђаче који се односи на кадровски капацитет и то:

- Да понуђач располаже довољним кадровским капацитетом: Изјава понуђача о кључном техничком особљу који раде за понуђача који ће бити одговорни за извршење уговора и контролу квалитета оверену од стране овлашћеног лица понуђача (минимално три запослена радника)⁶⁴, о чему су понуђачи били дужни да доставе фотокопије М образаца;
- Да понуђач у сталном радном односу има најмање пет запослених лица на пословима из предмета ове набавке, квалификована за дијагностику, аутомеханичарске и ауто електричарске услуге⁶⁵, о чему су понуђачи били дужни да доставе фотокопије М образаца и уговоре о раду.

⁶³ Бр. 336/2020-9 од 2. децембра 2020. године, 339/2020-9 од 3. новембра 2020. године и 339/2020-10 од 3. новембра 2020. године.

⁶⁴ Увид у Конкурсну документацију – Поступак јавне набавке мале вредности – Набавка канцеларијског материјала – редни број 19/2020.

⁶⁵ Увид у Конкурсну документацију – Поступак јавне набавке мале вредности – Набавка услуга поправки и одржавања службених возила – редни број 1.2.2/2020.

Дом здравља је у 2020. години, спровео један поступак јавне набавке мале вредности добара – ЈНМВ 16/2020 Набавка огрева (креиран у две партије) и закључио уговоре о набавци наведених добара⁶⁶.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у конкурсној документацији за наведену јавну набавку утврдио, поред осталог, и додатни услов за понуђаче који се односи на технички капацитет и то:

- Да понуђач располаже са најмање једним доставним возилом максималне носивости 8 тона, о чему су понуђачи били дужни да доставе поред осталог, и фотокопију саобраћајне дозволе⁶⁷.

Дом здравља је у 2021. години, спровео један отворени поступак јавне набавке услуга – ЈН 08/2021 Поправка и одржавање службених возила и закључио оквирне споразуме о набавци наведене услуге⁶⁸. Предмет наведених оквирних споразума биле су услуге – поправка и одржавање службених возила.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у конкурсној документацији за наведену јавну набавку утврдио критеријуме за избор привредног субјекта који се поред осталог односе на стручни капацитет и то:

- Да привредни субјект има у сталном радном односу најмање три запослена лица на пословима из предмета ове набавке квалификована за дијагностику аутомеханичарских и аутоелектричарских услуга⁶⁹, о чему су привредни субјекти били дужни да доставе фотокопије М образаца или уговоре о раду.

Одредбом члана 104 став 3 Закона о раду⁷⁰, прописано је да се под радом једнаке вредности подразумева рад за који се захтева исти степен стручне спреме, односно образовања, знања и способности, у коме је остварен једнак радни допринос уз једнаку одговорност. Будући да Закон о раду сваки облик ангажовања третира равноправно, уколико наручилац захтева радни однос као додатни услов за понуђача (односно критеријум за квалитативни избор привредног субјекта) у смислу кадровског (односно стручног) капацитета, овакав захтев је у супротности да наведеним одредбама Закона о раду, а такође и повређује начело обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације и није у логичкој вези са предметом јавне набавке, јер је за испуњење предмета јавне набавке ирелевантно по ком основу ће кадрови бити ангажовани. Постављањем оваквог услова у погледу постојања радног односа, доведени су у неравноправан положај понуђачи који поседују или би могли да ангажују кадрове по неком другом основу у складу са законом, којим се уређују радни односи (уговор о допунском раду, уговора о привременим и повременим пословима, уговор о делу и др). Правни основ ангажовања кадрова не утиче на квалитет извршења предмета јавне набавке и потпуно је ирелевантно за испуњење предмета јавне набавке по ком основу ће бити ангажовани захтевани кадрови.

⁶⁶ Бр. 333/2020-9 од 12. августа 2020. године са Анексом уговора, број: 333/2020-12 од 22. фебуара 2021. године (за партију 1) и 333/2020-10 од 12. августа 2020. године (за партију 2).

⁶⁷ Увид у Конкурсну документацију – Поступак јавне набавке мале вредности – Чврсто гориво за грејну сезону 2020/2021 – редни број 16/2020.

⁶⁸ Бр. 348/2021-3, 348/2021-4, 348/2021-5, 348/2021-6, 348/2021-7, 348/2021-8, 348/2021-9, 348/2021-10, 348/2021-11 и 348/2021-12 од 11. октобра 2021. године.

⁶⁹ Увид у Конкурсну документацију – Поступак јавне набавке – Набавка услуга поправки и одржавање службених возила – редни број 08/2021.

⁷⁰ „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

Додатни услов, који се односи на технички капацитет⁷¹, није су складу са одредбом члана 76 став 6 Закона о јавним набавкама, јер су дискриминисани наручиоци који у свом власништву немају возило, а није ни у логичној вези са предметом јавне набавке, јер је наручилац већ у Конкурсној документацији (у делу II – Врста, техничке карактеристике (спецификација), квалитет, количина и опис услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, евентуалне додатне услуге и сл.) код утврђивања места испоруке, навео: Место испоруке је у 10 амбуланти Дома здравља на територији Општине Сомбор у двориште или на улици испред амбуланте (списак амбуланти у прилогу). Такође, у Конкурсној документацији (у делу VII - Модел уговора - члан 5), поред осталог наведено је: „Место испоруке је у 5 амбуланти Дома здравља на територији Општине Сомбор у двориште или испред амбуланте“. Идентичну одредбу садрже и закључени уговори након спроведеног поступка јавна набавке⁷². У конкретном случају, понуђена цена је већ обухватала испоруку добра до амбуланти Дома здравља и постављање додатног услова да понуђач има своје доставно возило представља услов који је ограничио конкуренцију.

Откривена неправилност број 7: Дом здравља је у три спроведена поступка јавне набавке мале вредности добара у 2020. години и у једном отвореном поступку јавне набавке добара у 2021. години, у конкурсној документацији утврдио додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, у погледу техничког и кадровског капацитета (односно утврдио критеријуме за избор привредног субјекта који се односе на технички и стручни капацитет), тако да ти услови омогућавају ограничавање конкуренције, што није у складу са одредбама члана 10 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године и члана 7 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 7: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом спровођења јавних набавки, утврђују критеријуме за избор привредног субјекта у складу са Законом о јавним набавкама.

Садржина конкурсне документације – модел уговора, услови уговора (одредбе које се односе на обавезе које доспевају у наредној буџетској години)

Одредбама члана 93 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да конкурсна документација мора да буде сачињена на начин да омогући припрему и подношење понуде, односно пријаве, као и да конкурсна документација у зависности од врсте поступка јавне набавке, нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце документа које подносе кандидати и понуђачи, информације о прописаним обавезама и друге информације потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив.

Одредбама члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година, прописано је да модел уговора, као

⁷¹ Који је одређен у Конкурсној документацији – Поступак јавне набавке мале вредности – Чврсто гориво за грејну сезону 2020/2021 – редни број 16/2020.

⁷² Уговор о купопродаји, број: 333/2020-9 од 12. августа 2020. године са Анексом уговора о купопродаји, број: 333/2020-12 од 22. фебруара 2021. године и Уговор о купопродаји, број: 333/2020-10 од 12. августа 2020. године.

обавезни елемент конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке, мора садржати одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

У поступку ревизије увидом у моделе уговора ревидираних поступака набавки⁷³, које су спроведене у 2021. години, утврђено је да исти не садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година.

Откривена неправилност број 8: Модел уговора из конкурсних документација у поступцима јавних набавки које је Дом здравља спровео у 2021. години, не садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година.

Препорука број 8: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом припреме конкурсне документације и састављања модела уговора у поступцима јавних набавки, поштују одредбе Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година, које се односе на обавезе које доспевају у наредној буџетској години.

3) Набавке добара, услуга и радова и спровођење поступака јавних набавки

Одредбама члана 57 Закона о буџетском систему, прописано је да уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, које закључују директни и индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке.

Одредбама чл. 7, 7а и 39 став 2 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописане су набавке на које се закон не примењује, а одредбама чл. 31-41 наведеног закона прописане су врсте поступака јавних набавки.

Одредбама чл. 11 и 12 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописани су општи изузеци од примене наведеног закона, одредбама члана 27 прописани су прагови до којих се наведени закон не примењује, а одредбама чл. 51-63 прописане су врсте поступака јавних набавки.

У поступку ревизије је извршен увид у пословне књиге, Портал јавних набавки, интернет страницу Дома здравља, као и у изворну документацију о спроведеним набавкама добара и услуга, у оквиру одабраног узорка.

⁷³ ЈН 0008/2021 – Набавка услуге поправка и одржавање службених возила, ЈН 0001/2021 – Набавка стоматолошког материјала, ЈН 0007/2021 – Набавка резервних делова за возила, ЈН 0020/2021 – Набавка хематолошких реагенаса Mindray BC 5390 CRP, ЈН 0025 – Набавка медицинске стоматолошке опреме и ЈН 0011/2021 – Набавка потрошног лабораторијског материјала.

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, Сомбор који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години

Табела број 3. Преглед ревидираних поступака јавних набавки спроведених у 2020. и 2021. години

(у хиљадама динара)

| <i>Број јавне набавке</i> | <i>Предмет јавне набавке</i> | <i>Процењена вредност</i> | <i>Врста поступка</i> | <i>Датум закључења уговора</i> | <i>Вредност закључених уговора са ПДВ</i> |
|---------------------------|--|---------------------------|--|--------------------------------|---|
| <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> | <i>4</i> | <i>5</i> | <i>6</i> |
| ЈНМВ 1/2020 | Санитетски потрошни материјал- обликована у 25 партија | 3.333 | Јавна набавка мале вредности | 30.12.2020. | 3.438 |
| ЈНМВ 02.05/2020 | Услуге одржавања постојећег информационог система | 1.980 | Јавна набавка мале вредности | 26.01.2021. | 2.376 |
| ЈНМВ 02/2020 | Стоматолошки потрошни материјал- обликована у 10 партија | 1.500 | Јавна набавка мале вредности | 3.12.2020. | 1.681 |
| ЈНМВ 1.2.2/2020 | Поправка и одржавање службених возила- обликована у 8 партија | 560 | Јавна набавка мале вредности | 3.11.2020. | 426 |
| ЈНМВ 08/2020 | Хематолошки реагенси | 1.044 | Јавна набавка мале вредности | 26.3.2020. | 1.252 |
| ЈНМВ 12/2020 | Набавка аутомобила – обликована у 2 партије | 3.333 | Јавна набавка мале вредности | 18.6.2020. | 3.999 |
| ОП 15/2020 | Набавка горива | 4.758 | Отворени поступак | 19.8.2020. | 5.343 |
| ЈНМВ 16/2020 | Набавка огрева – обликована у 2 партије | 1.917 | Јавна набавка мале вредности | 17.8.2020. | 2.110 |
| ЈНМВ 17/2020 | Набавка средстава за одржавање хигијене | 1.667 | Јавна набавка мале вредности | 27.1.2021. | 1.976 |
| ЈНМВ 18/2020 | Набавка штампаног материјала | 2.083 | Јавна набавка мале вредности | 14.1.2021. | 1.417 |
| ЈНМВ 19/2020 | Набавка канцеларијског материјала | 583 | Јавна набавка мале вредности | 2.12.2020. | 410 |
| ЈНМВ 21/2020 | Набавка униформи – обликована у две партије | 1.180 | Јавна набавка мале вредности | 8.5.2020. | 1.040 |
| ЈНМВ 22/2020 | Набавка ултразвучног колор доплера за гинекологију | 2.917 | Јавна набавка мале вредности | 24.9.2020. | 3.498 |
| ПП 04/2020 | Набавка потрошног лабораторијског материјала – СИМЕНС - обликована у 4 партије | 5.197 | Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда | 25.6.2020. | 6.060 |
| ПП 07/2020 | Набавка потрошног материјала за анализу електролита | 414 | Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда | 22.6.2020. | 497 |
| Укупно 2020. | | 32.599 | | | 34.273 |
| ОП 0001/2021 | Стоматолошки материјал – обликована у 10 партија | 1.583 | Отворени поступак | 25.1.2020. | 1.875 |
| ОП 0004/2021 | Средства за одржавање хигијене | 1.250 | Отворени поступак | 17.11.2021. | 1.368 |
| ОП 0006/2021 | Компјутерске услуге | 1.980 | Отворени поступак | 19.1.2021. | 1.782 |

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, Сомбор који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години

| | | | | | |
|------------------------------------|---|---------------|--|-------------|---------------|
| ОП 0007/2021 | Резервни делови за возила | 1.666 | Отворени поступак | 30.11.2021. | 1.368 |
| ОП 008/2021 | Поправка и одржавање службених возила – обликована у 10 партија | 1.333 | Отворени поступак | 11.10.2021 | 1.679 |
| ПП 0011/2021 | Потрошни лабораторијски материјал и реагенси-обликована у 4 партије | 5.020 | Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда | 7.4.2021. | 6.024 |
| ОП 0017/2021 | Стоматолошке столице | 4.000 | Отворени поступак | 29.7.2021. | 4.706 |
| ОП 0020/2021 | Хематолошки реагенси „Mindray“ | 1.044 | Отворени поступак | 1.11.2021. | 1.252 |
| ОП 0025/2021 | Набавка стоматолошке опреме | 1.667 | Отворени поступак | 30.9.2021. | 1.972 |
| Укупно 2021. | | 19.543 | | | 22.512 |
| Укупно 2020. и 2021. година | | 52.142 | | | 56.785 |

Утврђено је да је Дом здравља је у 2020. и 2021. години самостално спровео укупно 40 поступака јавних набавки⁷⁴, по основу којих је закључио 107 уговора у укупној вредности од 83.143.569,00 динара (са ПДВ-ом). Такође је утврђено да је Дом здравља у 2020. и 2021. години, вршио набавке добара и услуга по основу закључених уговора у спроведеним отвореним поступцима јавних набавки, поступцима јавних набавки мале вредности и преговарачким поступцима без објављивања позива за подношење понуда у складу са Планом јавних набавки за 2020. годину и Планом јавних набавки за 2021. годину, за све набавке за које не постоји разлог за изузеће од примене наведених закона, а у складу са одредбама члана 57 Закона о буџетском систему.

Поред уговора закључених по основу спроведених поступака јавних набавки, Дом здравља је је закључио уговоре у укупној вредности од 49.969.000 динара (са ПДВ-ом), по основу поступака централизованих јавних набавки које је спровео Републички фонд за здравствено осигурање.

Табела број 4. Преглед централизованих поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години

| <i>Предмет набавке</i> | <i>(у хиљадама динара)</i> | |
|---|--|--|
| | <i>Вредност закључених уговора у 2020. (са ПДВ-ом)</i> | <i>Вредност закључених уговора у 2021. (са ПДВ-ом)</i> |
| <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> |
| Уговор за електричну енергију 473/2020-1 на 24 месеца | 12.257 | |
| Уговор за гас 412/2020-1 на 24 месеца | 2.709 | |
| Уговор за тестове за спровођење организованог скрининга колоректалног карцинома | 20 | 329 |
| Уговори за цитостатике са листе Б и листе Д лекова | 62 | 85 |

⁷⁴ 22 поступка јавних набавки мале вредности и 18 отворених поступака (као и три преговарачка поступка без објављивања позива за подношење понуда у складу са одредбом члана 36 став 1 тачка 2) Закона о јавним набавкама – који је био у примени до 30. јуна 2020. године и у складу са одредбама члана 61 став 1 тачка 1 подтачка 3) Закона о јавним набавкама – који је у примени од 1. јула 2020. године, уз прибављено позитивно мишљење Управе за јавна набавке).

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор, Сомбор који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години

| | | |
|--|---------------|---------------|
| Уговори за лекове са листе А и листе А1 лекова | 45 | 37 |
| Лекови са листе лекова | 123 | 143 |
| Лекови са листе лекова Б и Д | 14.592 | 19.567 |
| Укупно | 29.808 | 20.161 |

Поступци централизованих јавних набавки су планирани, као отворени поступци преко тела за централизовану набавку – Републичког фонда за здравствено осигурање. Набавке лекова за потребе здравствених установа, утврђених Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке⁷⁵, као и набавке електричне енергије, гаса и тестова за спровођење организованог скрининга вршене су по закљученим уговорима према датом моделу уговора, по ценама уговореним у оквирним споразумима које је закључио Републички фонд за здравствено осигурање у централизованим поступцима јавне набавке. На одабраном узорку трансакција расхода за набавку лекова који се набављају путем централизованих јавних набавки извршена је провера цена по којима су лекови уговорени и цена по којима су лекови фактурисани. Утврђено је да није било неслагања између података о фактурисаним добрима и података о уговореним количинама и ценама наведених добара.

Набавке добара, услуга и радова које се, изузимају од примене овог Закона о јавним набавкама, у оквиру одабраног узорка, извршене су на основу фактура добављача по закљученим уговорима, у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 став 2 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно, у складу са чл. 11-21 и 27 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Налаз: Дом здравља је у 2020. и 2021. години вршио набавке добара и услуга на основу уговора закључених у спроведеним отвореним поступцима јавних набавки, поступцима јавних набавки мале вредности и преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда, за све набавке за које не постоји разлог за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 став 2 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно чл. 11 – 21 и 27 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Доношење одлука о додели уговора и закључивање уговора у спроведеним поступцима јавних набавки

Одредбама члана 84 ст. 1 и 5 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да одреди исти критеријум и елементе критеријума за доделу уговора у позиву за подношење понуда и у конкурсној документацији, као и да је при оцењивању понуда наручилац дужан да примењује само онај критеријум и елементе критеријума који су садржани у конкурсној документацији. Одредбама члана 85 наведеног закона, прописано је да су критеријуми за оцењивање понуда: економски најповољнија понуда или најнижа понуђена цена, као и елементи на којима се заснива критеријум економски најповољније понуде, а одредбама чл. 105-113 наведеног закона, прописани су услови за доделу уговора, доношење одлуке о додели уговора, као и услови и рокови за закључење уговора о јавној набавци⁷⁶.

⁷⁵ „Службени гласник РС“, бр. 34/19, 64/19, 17/20 и 21/20.

⁷⁶ Услови за доделу уговора, обавеза извештавања о поступку јавне набавке, доношење одлуке о додели уговора, као и услови и рокови за закључење уговора о јавној набавци и оквирног споразума прописани су одредбама члана 144 – 146 и 151 и 152 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

У поступку ревизије извршен је увид у документацију о спроведеним поступцима јавних набавки у у 2019. и 2020. години, у оквиру одабраног узорка.

Утврђено је да је Дом здравља, у ревидираним поступцима јавних набавки, при оцењивању понуда примењивао критеријуме најниже понуђене цене, односно економски најповољније понуде, као и елементе критеријума који су садржани у конкурсној документацији, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама. Такође је утврђено да је Дом здравља, у ревидираним спроведеним поступцима јавних набавки, доносио одлуке о додели уговора у складу са критеријумима за доделу уговора у позиву за подношење понуда и у конкурсној документацији и закључивао уговоре у складу са условима и роковима за закључење уговора о јавној набавци, прописаним Законом о јавним набавкама.

Налаз: Дом здравља је у спроведеним поступцима јавне набавке доносио одлуке о додели уговора у складу са критеријумима за доделу уговора у позиву за подношење понуда и у конкурсној документацији и закључивао уговоре уз поштовање услова и рокова прописаних Законом о јавним набавкама.

4) Извршење уговора о јавним набавкама

Одредбама члана 115 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, поред осталог прописано је и следеће:

- да наручилац може, након закључења уговора о јавној набавци, повећати обим предмета набавке без спровођења поступка, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора, под условом да је та могућност јасно и прецизно наведена у конкурсној документацији и уговору о јавној набавци (лимит се не односи на вишкове радова уколико су уговорени);
- да након закључења уговора о јавној набавци наручилац може да дозволи промену цене и других битних елемената уговора из објективних разлога, који морају бити јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији, уговору о јавној набавци, односно предвиђени посебним прописима;
- да се изменом уговора о јавној набавци не може мењати предмет набавке, као и
- да је у случају наведених измена наручилац дужан да донесе одлуку о измени уговора.

Одредбама члана 154 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да се уговор о јавној набавци извршава у складу са условима који су одређени у документацији и изабраном понудом, као и да је наручилац обавезан да контролише извршења уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, док су одредбама чл. 155-160 наведеног закона прописана: општа правила о изменама уговора, измене по основу уговорних одредаба, измене у погледу додатних добара, услуга или радова, измене услед непредвиђених околности, промена уговорне стране и повећање обима набавке.

У поступку ревизије извршена је контрола извршених расхода и издатака по закљученим уговорима за набавку добара и услуга у 2020. и 2021. години, у оквиру одабраног узорка трансакција. Утврђено је да је Дом здравља у ревидираним поступцима јавних набавки вршио расходе за набавке добара и услуга по издатим фактурама добољача, у којима су исказана добра и услуге, чија врста, количина, карактеристике и цене одговарају

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Ђорђе Лазвић“ Сомбор, Сомбор који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години

условима у закљученим уговорима и обрасцима понуда, који су саставни део уговора закључених у спроведеним поступцима јавних набавки.

Налаз: Дом здравља је у ревидираним поступцима јавних набавки вршио набавке добара и услуга уз поштовање елемената и рокова утврђених уговорима закљученим у спроведеним поступцима јавних набавки.

Повећање обима набавки по закљученим уговорима о јавним набавкама

Одредбама члана 160 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да уговор о јавној набавци може да се измени на начин да се повећа обим набавке, ако су испуњени следећи услови: вредност измене мора да буде мања од 10% првобитне вредности уговора о јавној набавци добара или услуга и вредност измене мора да буде мања од 15.000.000 динара у случају уговора о јавној набавци добара или услуга, да се ова ограничења односе на укупну вредност свих измена, ако се уговор мења више пута, као и да изменом уговора не може да се мења целокупна природа уговора, односно предмета јавне набавке.

У поступку ревизије извршена је контрола реализације закључених уговора за набавку добара и услуга у 2020. и 2021. години и утврђено да је:

- Приликом извршења Уговора о купопродаји – Стоматолошки потрошни материјал ЈН 02/2020 (Партија 1 – Стоматолошки материјал за општу и дечију стоматологију, Партија 2 – Стоматолошки материјал за протетику и ортодонцију и Партија 3 – Зубна техника протетика)⁷⁷, Дом здравља повећао обим набавке у односу на уговорене вредности (28% од вредности првобитно закљученог уговора);
- Приликом извршења Уговора о купопродаји – Средства за одржавање хигијене⁷⁸, Дом здравља повећао обим набавке у односу на уговорене вредности (25% од вредности првобитно закљученог уговора);
- Приликом извршења Уговора о купопродаји – Штампани материјал⁷⁹, Дом здравља повећао обим набавке у односу на уговорене вредности (19% од вредности првобитно закљученог уговора);
- Приликом реализације Оквирног споразума – Резервни ауто делови – уља и мазива⁸⁰, Дом здравља повећао обим набавке у односу на уговорене вредности (30% од вредности првобитно закљученог уговора).

Табела број 5. Преглед увећања обима набавке преко 10% вредности закључених уговора (у динарима)

| <i>Р. бр.</i> | <i>Број уговора</i> | <i>Предмет набавке и добављач</i> | <i>Вредност закљученог уговора (са ПДВ)</i> | <i>Извршене набавке у 2020 и 2021. години по уговору</i> | <i>Разлика</i> | <i>% увећања у односу на вредност уговора</i> |
|---------------|--------------------------|--|---|--|----------------|---|
| <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> | <i>5</i> | <i>6</i> | <i>7(5-6)</i> | <i>8</i> |
| 1. | 323/2020-9 од 3.12.2020. | Стоматолошки потрошни материјал (партије 1,2 и 3) – „NEO YU DENT“ доо Нови Сад | 1.490.655 | 1.911.381 | (420.726) | (28%) |

⁷⁷ Број: 323/2020-9 од 3. децембра 2020. године.

⁷⁸ Број: 334/2021-8 од 27. јануара 2021. године.

⁷⁹ Број: 335/2020-8 од 14. јануара 2021. године.

⁸⁰ Број: 337/2020-12 од 21. септембар 2020. године.

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, Сомбор који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години

| | | | | | | |
|----|----------------------------------|---|-----------|-----------|-----------|-------|
| 2. | 334/2021-8 од 27.01.2021. | Средства за одржавање хигијене – „Хелена граф“ доо Арадац | 1.976.268 | 2.465.043 | (488.775) | (25%) |
| 3. | 335/2020-8 од 14.1.2021. | Штампани материјал – Штампарија „Пергамент“ Сомбор | 1.416.660 | 1.691.100 | (274.440) | (19%) |
| 4. | 337/2020-12 од 21.09.2020. | Резервни делови – уља и мазива – Ауто кућа „ANNUS“ доо Суботица | 1.238.805 | 1.615.263 | (376.458) | (30%) |

Увидом у Уговор о купопродаји – Средства за одржавање хигијене, број: 334/2021-8 од 27. јануара 2021. године и Уговор о купопродаји – Штампани материјал, број: 335/2020-8 од 14. јануара 2021. године, утврђено је да су уговорне стране уговориле да наручилац може без спровођења поступка јавна набавке, повећати обим предмета јавне набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора сходно члану 115 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 142/12, 14/15 и 68/15).

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља увећао обим набавки добара и то: Стоматолошког потрошног материјала (Партија 1 – Стоматолошки материјал за општу и дечију стоматологију, Партија 2 – Стоматолошки материјал за протетику и ортодонцију и Партија 3 – Зубна техника протетика), Средства за одржавање хигијене, Штампаног материјала и Резервних ауто делова – уља и мазива, најмање за 1.560 хиљада динара, без спровођења новог поступка јавне набавке. Износ увећања обима предмета набавке по сваком напред наведеном уговору прелази 10% вредности закљученог уговора (оквирног споразума), што није у складу са одредбама члана 160 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Откривена неправилност број 9: Дом здравља је приликом извршења Уговора о купопродаји – Стоматолошки потрошни материјал ЈН 02/2020 (Партија 1 – Стоматолошки материјал за општу и дечију стоматологију, Партија 2 – Стоматолошки материјал за протетику и ортодонцију и Партија 3 – Зубна техника протетика), Уговора о купопродаји – Средства за одржавање хигијене, Уговора о купопродаји – Штампани материјал и реализације Оквирног споразума – Резервни ауто делови – уља и мазива, повећао обим предмета набавке за више од 10% првобитно уговорене вредности, односно најмање за 1.560 хиљада динара, без спровођења новог поступка јавне набавке, што није у складу са одредбама члана 160 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности за праћење реализације уговора закључених у спроведеним поступцима јавних набавки и да измене уговора о јавним набавкама врше у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

5) Оглашавање и извештавање

Одредбама члана 116 став 1 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од дана закључења уговора, односно оквирног споразума.

Одредбама члана 146 став 5 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења.

Дом здравља је у ревидираним спроведеним поступцима јавних набавки у 2020. и 2021. години објављивао обавештења о закљученим уговорима о јавној набавци на Порталу јавних набавки и на свом интернет сајту, односно одлуке о додели уговора, у складу са одредбама члана 116 став 1 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године и одредбама члана 146 став 5 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Налаз: Дом здравља је у ревидираним спроведеним поступцима јавних набавки у 2020. и 2021. години објављивао обавештења о закљученим уговорима о јавној набавци на Порталу јавних набавки и на свом интернет сајту, односно одлуке о додели уговора, у складу са одредбама члана 116 став 1 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године и одредбама члана 146 став 5 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Прилог 3 – Расходи за запослене

Обрачун и исплата плата, додатка и накнада

Одредбама чл. 2 – ба Закона о платама у државним органима и јавним службама и чл. 91 – 102 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: Посебан колективни уговор) прописано је да запослени има право на:

1) одговарајућу плату која се утврђује у складу са законом и посебним колективним уговором, а која се утврђује на основу основице за обрачун плата, коефицијента са којим се множи основица, додатка на плату, обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плата и дела плате по основу радног учинка, у складу са законом;

2) додаток на плату, и то за: време проведено у радном односу (минули рад) – у висини од 0,4% од основице, за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца, дежурство и друге случајеве рада дужег од пуног радног времена (прековремени рад), рад на дан државног и верског празника, рад ноћу, рад недељом;

3) накнаду плате у висини просечне плате у претходних 12 месеци, у случају: годишњег одмора, плаћеног одсуства, одсуства за време државних и верских празника, стручног оспособљавања;

4) накнаду плате за време привремене спречености за рад до 30 дана и то у висини 65%, односно 100% од просечне плате у претходних 12 месеци пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад, у случајевима који су прописани посебним колективним уговором;

5) накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз, у складу са колективним уговором код послодавца, правилником о раду и уговором о раду.

Одредбама члана 91 Посебног колективног уговора и члана 3 Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама (у даљем тексту: Уредба о корективном коефицијенту), прописани су следећи елементи за утврђивање плате: основица за обрачун плата, коефицијент са којим се множи основица, додаци на плату, обавезе које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плата и дела плате по основу радног учинка, у складу са законом.

Основице за обрачун плате, коефицијенти, део плате по основу радног учинка, додаци на плату, обавезе које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, у складу са законом, утврђене су прописима којима се уређују плате у јавним службама, односно Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, као и Уредбом о корективном коефицијенту.

Одредбама члана 95 Посебног колективног уговора и члана 4 Уредбе о корективном коефицијенту, прописано је да основна плата за утврђивање додатака на плату чини основна плата увећана за радни учинак, у складу са законом.

У току поступка ревизије, у оквиру ревидираног узорка, извршили смо увид у начин и поступак обрачуна плата, додатака на плату и накнада плате у Дому здравља у току 2021. године.

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, Сомбор који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години

Одредбама члана 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописани су следећи елементи за обрачун плате, на основу којих се утврђује плата: основице за обрачун плате, коефицијенти, додаци на плату, обавезе које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате и део плате по основу радног учинка. Основна плата се одређује множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента.

Одредбама члана 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да Влада Републике Србије утврђује основицу за обрачун и исплату плате.

Табела број 6. Основица за обрачун и исплату плата у 2021. години

(у хиљадама динара)

| <i>Рб.</i> | <i>Опис</i> | <i>Период примене</i> | <i>Нето износ основице</i> |
|------------|---|---|----------------------------|
| 1. | Број и датум Закључка Владе | | |
| | 05 Број: 121-10895/2020 од 24. децембра 2020. године | Почев од плате за децембар 2020. године | |
| | За доктора медицине, доктора стоматологије/доктора денталне медицине, магистра фармације и магистра фармације – медицинског биохемичара | | 3.937,38 |
| | За медицинску сестру и здравственог техничара | | 4.191,19 |
| | За остале запослене (немедицинско особље) | | 3.760,35 |
| 2. | Број и датум Закључка Владе | | |
| | 05 Број: 121-12410/2021-1 од 29.12.2021. године | Почев од плате за јануар 2022. године | |
| | За доктора медицине, доктора стоматологије/доктора денталне медицине, магистра фармације и магистра фармације – медицинског биохемичара | | 4.252,37 |
| | За медицинску сестру и здравственог техничара | | 4.526,49 |
| | За остале запослене (немедицинско особље) | | 4.061,18 |

Дом здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор је у 2021. години, приликом обрачуна плате примењивао основице за обрачун плата, које су у складу са закључцима Владе Србије.

У току поступка ревизије, у оквиру ревидираног узорка, извршили смо проверу коефицијената који су запосленима утврђени уговором о раду и који су примењени у обрачуну плата и накнада. Утврђено је да је Дом здравља у 2021. години примењивао коефицијенте за обрачун плата запосленима који су у складу са Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

Одредбом члана 121 став 1 Закона о раду прописано је да је послодавац дужан да запосленом приликом сваке исплате зараде и накнаде зараде достави обрачун.

Одредбама чл. 2 – 3 Правилника о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде⁸¹, прописан је садржај обрачуна зараде, односно накнаде зараде.

Одредбама члана 2 став 1 тачка 1) и 5) Правилника о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде, прописано је да обрачун зараде, односно накнаде зараде треба да садржи податке о послодавцу и датум одређен за исплату зараде, односно накнаде зараде (датум доспелости).

Одредбама члана 3 став 1 тачка 14) Правилника о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде, прописано је да се подаци који треба да буду садржани односе на врсту, основицу, стопу и износ доприноса за обавезно социјално осигурање на зараду, односно

⁸¹ „Службени гласник РС“, број: 90/14, 44/18 – др. закон.

накнаду зараде, које је послодавац дужан да обрачуна и уплати у своје име, а у корист запосленог (доприноси на зараду) и то за: пензијско и инвалидско осигурање и за здравствено осигурање.

Чланом 97 Посебног колективног уговора прописана је обавеза послодавца да плату исплаћује у два дела, и то први део до 20. у месецу за који се врши исплата, а други део најкасније до 5. у наредном месецу.

Дом здравља приликом коначног обрачуна плата и накнада у обрачунским листама плата и накнада запослених није исказивао све податке који су прописани, а који се односе на: комплетне податке о послодавцу, датум одређен за исплату плате, односно накнаде плате, износ доприноса за обавезно социјално осигурање на плату, односно накнаду плате, које је послодавац дужан да обрачуна и уплати у своје име, а у корист запосленог (доприноси на терет послодавца).

Откривена неправилност број 10: Дом здравља није у коначном обрачуну зараде, исказивао све податке који су прописани одредбама чл. 2 тачка 1) и 5) и 3 тачка 14) Правилника о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде.

Препорука број 10: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом обрачуна и исплате плате у обрачунским листама запосленог исказују све прописане податке које треба да садржи коначан обрачун, у складу са одредбама Правилника о садржају обрачуна зараде, односно накнаде зараде.

Одредбама чл. 2 тачка 13 и 3 став 1 тачка 11) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама⁸², утврђени су коефицијенти за обрачун и исплату плата запослених у здравственим установама, односно основ и проценат за увећање коефицијената.

Одредбама чл. 3 – 5 Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама⁸³, прописан је начин и елементи за утврђивање основне плате, а затим и дела плате по основу радног учинка. Део плате по основу радног учинка одређује се процентуалним увећањем основне плате, сразмерно укупној оцени, тако да процентуално увећање основне плате износи највише 8,08%.

У току поступка ревизије, у оквиру ревидираног узорка, извршили смо проверу на који начин је вршен обрачун плата применом свих прописаних елемената за утврђивање основне плате, као и утврђивања дела плате по основу радног учинка, на основу чега је утврђено да је Дом здравља у току 2021. године вршио обрачун дела плате по основу радног учинка код свих запослених применом прописаних елемената за утврђивање радног учинка.

Одредбама члана 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 95 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република

⁸² Службени гласник РС", бр. 44/01, 15/02 - др. уредба*, 30/02, 32/02 - испр., 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09, 25/10, 91/10, 20/2011, 65/11, 100/11, 11/12, 124/12, 8/13, 4/14, 58/14, 113/17 - др. закон и 95/18 - др. закон, 86/19 - др. закон, 157/20 - др. закон, 19/21, 48/21 и 123/21 - др. закон).

⁸³ Службени гласник РС", бр. 100/11, 63/12, 101/12, 46/13, 113/17 - др. закон, 21/18 и 95/18 - др. закон, 10/19, 86/19 - др. закон, 13/20, 157/20 - др. закон и 123/21 - др. закон.

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, Сомбор који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години

Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописано је право на додатке на плату који припадају запосленом, услови за увећање плате и проценат увећања. Истим чланом је прописано да основну плату за утврђивање додатка на плату чини основна плата увећана за радни учинак.

Табела број 7. Преглед прописаних додатака на плату и накнада плате

(у хиљадама динара)

| Ред. бр. | Назив додатка/накнаде | Висина и ограничења | Правни основ |
|----------|---|---|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1. | Додатак за минули рад | 0,4 % за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца | члан 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама; члан 95 Посебног колективног уговора за здравствене установе |
| 2. | Додатак за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад) | | члан 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама; чл. 40 - 46, 95 Посебног колективног уговора за здравствене установе; члан 53 Закона о раду |
| 2.1. | Дежурство | 26% од основне плате за сваки сат проведен у приправности 10% вредности радног сата основне плате | |
| 2.2. | Приправност | | |
| 3. | Додатак за рад на дан државног и верског празника који је нерадан дан | 110% од основне плате | члан 5 Закона о платама; члан 95 Посебног колективног уговора за здравствене установе |
| 4. | Додатак за рад ноћу | 26% од основне плате за време проведено на раду (између 22:00 и 06:00 наредног дана) | |
| 5. | Додатак за рад недељом | 20% од основне плате | члан 95 Посебног колективног уговора за здравствене установе |

Одредбама чл. 2 и 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да је основица за обрачун додатака на плату основна плата, која се одређује множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента.

Одредбама члана 12 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи могу увећати плате утврђене у складу са овим законом до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом.

У поступку ревизије извршен је увид у донета акта којима је Дом здравља уредио начин утврђивања, елементе за обрачун и исплату расхода за запослене и накнада трошкова запосленима, као и начин на који је Дом здравља вршио примену ових аката кроз обрачун расхода за запослене.

Одредбама члана 12 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да јавне службе које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, а које остваре приходе који нису јавни приходи, у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима, могу увећати плате утврђене у складу са овим законом и актом Владе Републике Србије којим се утврђују коефицијенти за обрачун и исплату плате, до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом.

Одредбама члана 94 ст. 1 – 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе

прописано је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода, да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање овог права и о томе обавести репрезентативни синдикат, као и да се елементи за обрачун и исплату плата утврђују општим актом послодавца.

Одредбом члана 104 Колективног уговора Дома здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор је прописано да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода, да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање овог права и о томе обавести репрезентативни синдикат, као и да се елементи за обрачун и исплату плата утврђују општим актом послодавца. Наведене одредбе уређују питање увећања плата на идентичан начин као и одредбе Закона о платама у државним органима и јавним службама и Посебног колективног уговора за здравствене установе, док елементи за обрачун и исплату плата из сопствених прихода нису прописани Колективним уговором Дома здравља „Др Ђорђе Лазих“ Сомбор.

Дом здравља је у току 2021. године вршио обрачун и исплату увећане плате из прихода који нису јавни приходи за директора установе и четири запослена у Служби за правне и економско финансијске послове. Основ за обрачун и исплату увећане плате из сопствених прихода за четири запослена радника биле су Одлуке⁸⁴ које је донео директор Дома здравља, а којима су утврђене сталне стимулације за ове запослене, проценти увећања основне плате и период од када ће се примењивати овако утврђене стимулације. Одлукама Управног одбора утврђен је проценат увећања плате за директорицу Дома здравља за период од 3 месеца, након којих је Управни одбор доносио нову одлуку за наредни период од 3 месеца.

Откривена неправилност број 11: Дом здравља у 2021. години није за сваки месец утврдио приходе и расходе, за остваривање права на увећање плата сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, није о томе обавештавао репрезентативни синдикат и није општим актом утврдио елементе за обрачун и исплату плата из сопствених прихода, што није у складу са одредбама и члана 94 ст. 1 – 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 11: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да за сваки месец утврђују приходе и расходе, за остваривање права на увећање плата сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, да о томе обавештавају репрезентативни синдикат, као и да утврде елементе за обрачун и исплату плата запосленима из прихода који нису јавни приходи, у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Одредбама чл. 100 – 101а Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописано је право на накнаду плате која припада запосленом, а која се утврђује у висини просечне плате запосленог у претходних 12 месеци.

⁸⁴ Одлуке бр.503/2020-1 од 15. октобар 2020. године; 402/2020-2 од 15. октобар 2020. године; 503/2020-2 од 14. април 2020 године; 152/2021-1 од 26. март 2021. године; 62/2021-2 од 21. фебруар 2021. године; 186/2021-2 од 26. априли 2021. године; 319/2021-2 од 27. јул 2021. године; 556/2021-2 од 2. децембар 2021. године.

У ревидираном узорку плата утврђено је да је приликом обрачуна плата запослених у 2021. години Дом здравља примењивао основице за обрачун и исплату плата утврђене актом Владе у бруто износу и коефицијенте прописане Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, уз обрачун дела плате по основу радног учинка сразмерно оствареној оцени, а према подацима које на свом сајту објављује Републички фонд за здравствено осигурање за одређени квартал. Као основна плата за обрачун и исплату додатака на плату примењивана је основна плата увећана за радни учинак. Приликом обрачуна додатака на плату примењивани су проценти за увећање плате у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а на основу евиденције присутности на раду запосленог. Дом здравља је накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада вршио на основу стварног броја дана проведеног на раду уз документовање трошкова превоза.

Налаз: Дом здравља је у 2021. години вршио обрачун и исплату плата, додатака и накнада запосленима у складу са прописима који уређују ову област.

Друга примања запослених

Одредбама чл. 105 и 107 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: Посебан колективни уговор) прописано је да запослени има право на:

- 1) друга примања за отпремнине при одласку у пензију у висини три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци, с тим што тако исплаћена отпремнина не може бити нижа од три просечне плате код послодавца у последњих 12 месеци, односно три просечне зараде исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, ако је то за запосленог повољније;
- 2) друга примања за јубиларне награде за остварених 10, 20, 30, 35 и 40 година рада у радном односу, у складу са просеком зараде из статистичких података;
- 3) друга примања за солидарне помоћи за случајеве прописане посебним колективним уговором.

Одредбама члана 118 Колективног уговора Дома здравља „Др Ђорђе Лазић“ Сомбор, утврђено је да запослени има право на отпремнину при одласку у пензију, јубиларну награду и солидарну помоћ.

Дом здравља је приликом обрачуна других примања запосленима у случају када је запослени имао право на отпремнину при одласку у пензију, јубиларну награду за године рада проведене у радном односу и солидарну помоћ за случајеве који су прописани колективним уговором, примењивао податке које објављује републички орган надлежан за послове статистике.

Налаз: Дом здравља је у 2021. години вршио обрачун и исплату других примања запосленима у складу са прописима којима је уређена ова област.