



**Извештај о ревизији правилности пословања  
Дома здравља „Др Миленко Марин” Лозница, у делу  
који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2020. и  
2021. години и расхода за запослене у 2021. години**



Број: 400-1046/2022-05/23

Београд, 29. новембар 2022. године

## **Мисија**

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

---

<sup>1</sup> Насловна слика преузета са интернет странице <https://lotel.rs/>

## Зашто смо спровели ову ревизију?

Теме за ревизију правилности пословања у здравственим установама одређене су на основу процене ризика за област здравства, као и резултата до сада спроведених ревизија.

У спроведеним ревизијама у здравственим установама утврђене су неправилности у вези са планирањем и спровођењем набавки, и то:

- 1) набавке испод прага прописаног Законом о јавним набавкама без обезбеђеног начела економичности и конкуренције,
- 2) набавке без спроведеног поступка јавне набавке,
- 3) набавке предметних добара након истека уговора или преко уговорене вредности;
- 4) непостојање контроле извршења уговора о јавним набавкама,
- 5) непостојање евиденције о извршеним набавкама и плаћањима,

што указује на слабости и одсуство интерних контрола у скоро свим фазама уговарања и праћења извршења закључених уговора.

Код расхода за запослене утврђене су неправилности које се огледају у следећем:

- 1) утврђивање коефицијената који су виши од прописаних,
- 2) увођење скраћеног радног времена без правног основа,
- 3) увећање плата без законом прописане процедуре.

Ревизијом ће се обезбедити довољно валидних података за оцену примене прописа из области набавке добара, услуга и радова и расхода за запослене, као и давање препорука за унапређење пословања здравствених установа како би се обезбедило наменско трошење средстава и извршавање расхода у складу са прописима.

## Шта смо препоручили?

За уређење области које су биле предмет ревизије дато је 13 препорука које су усмерене на:

- планирање и спровођење поступака јавних набавки у складу са прописима којима се уређује област јавних набавки;
- увођење скраћеног радног времена у складу са прописима који уређују ову област и
- унапређење система интерних контрола.

## Резиме

### Дом здравља „Др Миленко Марин” Лозница (у даљем тексту: Дом здравља)

*Није у потпуности поштовао одредбе  
прописа о јавним набавкама јер:*

– је преузео обавезе и извршио  
расходе након истека уговора  
закључених у поступцима јавних  
набавки, за набавку разноврсних  
добара и услуга, у укупном износу  
од 1,7 милиона динара, односно без  
спроведеног поступка јавне набавке  
и закљученог уговора о јавној  
набавци;

– је у отвореним поступцима јавне  
набавке нафтних деривата ЈН број 9-  
20 и ЈН број 11-21, одредио  
критеријум за доделу уговора који  
ограничава конкуренцију;

– није обезбедио писани траг да је  
процењену вредност јавних набавки  
одредио на основу спроведеног  
испитивања и истраживања тржишта  
предмета јавне набавке.

*Увео је скраћено радно време  
запосленима применом смерница из  
Посебног колективног уговора за  
здравствене установе чији је  
оснивач Република Србија,  
аутономна покрајина и јединица  
локалне самоуправе, а за чија радна  
места Актом о процени ризика није  
утврђено да су радна места са  
повећаним ризиком.*

## САДРЖАЈ:

<b>I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....</b>	<b>6</b>
<b>1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА.....</b>	<b>6</b>
1.1 Дом здравља је донео интерни акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке и исти је објавио на својој интернет страници.....	6
1.2 Поступак годишњег планирања јавних набавки Дом здравља није у потпуности спровео у складу са Законом о јавним набавкама, а у делу који се односи на уношење података о процењеним вредностима појединих јавних набавки и утврђивању процењене вредности. ....	7
1.3 Дом здравља је конкурсну документацију састављао на прописани начин, осим у погледу критеријума за избор понуђача за набавку нафтних деривата. ....	11
1.4 Дом здравља је поступак отварања и стручне оцене понуда спроводио у складу са Законом о јавним набавкама. ....	13
1.5 Дом здравља је набавио добра и услуге најмање у износу од 1,7 милиона динара, без измене уговора о јавној набавци, односно без спроведеног поступка јавне набавке. ....	15
1.6 Дом здравља је евидентирао податке о поступцима јавних набавки, али у 2020. години није извештавао о набавкама у складу са прописима. ....	16
<b>2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....</b>	<b>17</b>
2.1. Дом здравља је обрачунавао и исплаћивао плате запосленима у складу са прописима који уређују ову област.....	17
2.2. Дом здравља је увео скраћено радно време запосленима а да није у потпуности поштовао одредбе прописа који уређују ову област. ....	17
2.3. Дом здравља је обрачунао и исплатио друга примања запосленима у складу са прописима, осим у делу исплате награда запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од вируса COVID-19, за које није ближе утврдио критеријуме за исплату. ....	19
<b>Скретање пажње.....</b>	<b>21</b>
<b>II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА.....</b>	<b>22</b>
<b>III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА.....</b>	<b>27</b>
<b>IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ.....</b>	<b>29</b>
1. Предмет ревизије.....	29
2. Ревидирани период пословања.....	29
3. Информације о субјекту ревизије.....	29
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима.....	33
5. Критеријуми.....	33
6. Методологија рада.....	34
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији.....	34
<b>V Прилози.....</b>	<b>35</b>
<b>Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија.....</b>	<b>36</b>
<b>1.1. Финансијско управљање и контрола.....</b>	<b>36</b>
1. Контролно окружење.....	36
2. Управљање ризицима.....	37
3. Контролне активности.....	37
4. Информисање и комуникација.....	38
5. Праћење (надзор) и процена система.....	38

<b>1.2. Интерна ревизија .....</b>	<b>39</b>
<b>Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова.....</b>	<b>41</b>
2.1 Доношење и примена интерних аката.....	41
2.2 Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки.....	43
2.3 Спровођење поступака јавних набавки.....	48
2.4 Извршење уговора о јавним набавкама .....	58
2.5 Набавке на које се закон о јавним набавкама не примењује .....	59
2.6 Извештавање о јавним набавкама .....	61
<b>Прилог 3 – Расходи за запослене .....</b>	<b>63</b>
3.1. Плате, додаци и накнаде запослених .....	63
3.2. Увођење скраћеног радног времена .....	65
3.3. Број запослених у дому здравља.....	69
3.4. Накнаде у натури и накнаде трошкова за запослене .....	70
3.5. Социјална давања запосленима .....	71
3.6. Награде запосленима и остали посебни расходи .....	72
<b>Прилог 4 - Остала питања.....</b>	<b>74</b>

## I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

### 1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА

**1.1 Дом здравља је донео интерни акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке и исти је објавио на својој интернет страници.**

**1.1.1. Дом здравља је донео интерни акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке, а у складу са раније важећим Законом о јавним набавкама.**

Одредбом члана 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама<sup>2</sup>, било је прописано да је наручилац добара и услуга, дужан да донесе интерни акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке.

У складу са наведеном одредбом, Дом здравља је дана 12. новембра 2015. године донео Правилник о набавкама<sup>3</sup> којим је унутар Дома здравља уређен начин планирања, одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања тржишта, одговорности за планирање, циљеви поступка јавне набавке, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контрола јавних набавки, као и начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Наведени акт примењивао се у Дому здравља до 29. јануара 2021. године, када је донет нови правилник у овој области.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Доношење и примена интерних аката.*

**1.1.2. Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга Дом здравља је донео у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама и објавио на својој интернет страници.**

Одредбом члана 49 став 2 важећег Закона о јавним набавкама<sup>4</sup>, прописано је да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља дана 29. јануара 2021. године донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга<sup>5</sup> и исти је објавио на својој интернет страници, а у складу са одредбама члана 49

<sup>2</sup> Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15).

<sup>3</sup> Правилник о набавкама, број 2091/XLIV-3 од 12.11.2015. године.

<sup>4</sup> Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/19).

<sup>5</sup> Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга, број 119/XLV-4 од 29.01.2021. године.

став 2 и 3 важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Доношење и примена интерних аката*.

**1.1.3. Дом здравља је донео Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Др Миленко Марин” Лозница, којим је одређено радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки и на наведено радно место распоредио лице које има стечен сертификат службеника за јавне набавке.**

Раније важећим Законом о јавним набавкама, одредбом члана 134, било је прописано да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки. Наручилац чија укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од 25 милиона динара мора да има најмање једног службеника за јавне набавке.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља, уређено је да послове јавних набавки у Дому здравља обавља руководилац послова јавних набавки. У поступку ревизије је утврђено да лице запослено на наведеном радном месту поседује сертификат за службеника за јавне набавке.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Доношење и примена интерних аката*.

**1.2 Поступак годишњег планирања јавних набавки Дом здравља није у потпуности спровео у складу са Законом о јавним набавкама, а у делу који се односи на уношење података о процењеним вредностима појединих јавних набавки и утврђивању процењене**

**1.2.1. План јавних набавки за 2020. годину садржи све прописане елементе и објављен је на Порталу јавних набавки у прописаном року.**

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који треба да садржи све елементе прописане законом, као и да план јавних набавки и његове измене и допуне објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења (члан 51 ст. 1 и 3).

Првобитни план јавних набавки за 2020. годину<sup>6</sup> садржи све елементе прописане одредбом члана 51 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама и објављен је на Порталу јавних набавки у прописаном року.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки*.

---

<sup>6</sup> План јавних набавки за 2020. годину Дом здравља Др Миленко Марин од 12.02.2020. године усвојен Одлуком Управног одбора ДЗ „Др Миленко Марин“ Лозница, број 306/ XXXIX-1 од 26.02.2020. године.

**вредности.**

***1.2.2. Измене и допуне Плана јавних набавки за 2020. годину, не садрже процењене вредности за пет планираних поступака јавних набавки, а објављене су на Порталу јавних набавки у прописаном року.***

Одредбом члана 88 став 1 важећег Закона о јавним набавкама, прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи податке о предмету јавне набавке и CPV ознаку, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке и оквирно време покретања поступка, а одредбом члана 239 став 2 је утврђено да су даном почетка примене овог закона наручиоци дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама овог закона.

Након ступања на снагу важећег Закона о јавним набавкама, План јавних набавки за 2020. годину је измењен три пута - верзије Плана број 2, 3 и 4, и у исте нису унете процењене вредности за пет јавних набавки, што није у складу са одредбом члана 88 став 1 важећег Закона о јавним набавкама. Наведене верзије плана објављене су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља, у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 4).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки.*

***1.2.3. План јавних набавки за 2021. годину и његова измена (верзија Плана 2), не садрже процењене вредности јавних набавки.***

Важећим Законом о јавним набавкама, прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који треба да садржи, између осталих прописаних елемената и процењене вредности јавних набавки, као и да исти и све његове касније измене и допуне објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од 10 дана од дана доношења (члан 88 ст. 1 и 3).

Управни одбор Дома здравља је дана 29. јануара 2021. године, усвојио План јавних набавки за 2021. годину и исти је измењен и допуњен 22. јула 2021. године (Верзија плана 2).

У поступку ревизије утврђено је да:

– План јавних набавки за 2021. годину и измена Плана (Верзија Плана 2) не садрже процењене вредности јавних набавки, што није у складу са одредбом члана 88 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

– Дом здравља је План јавних набавки за 2021. годину објавио на



Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од 10 дана од дана доношења, али Верзију плана 2, Дом здравља није објавио на Порталу јавних набавки у року од 10 дана од дана доношења, што није у складу са одредбом члана 88 став 3 важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 5).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки.*

#### ***1.2.4. Управни одбор Дома здравља није образовао комисију ради израде предлога планова Дома здравља за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. и за 2021. годину.***

Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке<sup>7</sup>, утврђено је да План потреба здравствених установа за које се спроводе централизоване јавне набавке доноси управни одбор здравствене установе, на предлог директора здравствене установе (одредбе члана 4).

Ради израде предлога плана потреба здравствене установе, директор здравствене установе образује комисију састављену од лица стручних за област медицине, фармације, односно стоматологије, као и лица стручних за област економије и права (одредбе члана 6). Комисија израђује предлог плана потреба најкасније до 30. јуна текуће године за наредну буџетску годину. Предлог плана потреба које су израђене од комисије образоване од директора здравствене установе, доставља се на мишљење стручном савету здравствене установе, те по прибављању тог мишљења предлог плана потреба доставља се управном одбору на усвајање (одредбе члана 7).

У поступку ревизије је утврђено да директор Дома здравља није образовао комисију ради израде предлога плана потреба за 2020. и 2021. годину и прибављања мишљења стручног савета Дома здравља о предметном плану, а пре достављања Управном одбору ради усвајања, што није у складу са горе наведеним одредбама Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 6).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки.*

---

<sup>7</sup> „Службени гласник РС”, бр. 34/19, 64/19, и 17/20.

***1.2.5. Дом здравља је израдио и усвојио План потреба Дома здравља о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2020. годину, на који је сагласност дао Завод за јавно здравље Шабац.***

Управни одбор Дома здравља је усвојио Предлог плана потреба и услуга које су предмет централизоване јавне набавке за 2020. годину за Дом здравља „Др Миленко Марин” Лозница, а на који је Завод за јавно здравље Шабац дао мишљење о Предлогу плана потреба Дома здравља за 2020. годину.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки.*

***1.2.6. Дом здравља није израдио и усвојио предлог плана потреба Дома здравља за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2021. годину.***

У поступку ревизије је утврђено да предлог плана потреба Дома здравља о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2021. годину, није сачињен, па услед тога ни усвојен од стране Управног одбора Дома здравља, што није у складу са одредбама Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 6).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки.*

***1.2.7. Дом здравља није пружио писане доказе да је предузео мере и спровео активности како би обезбедио да процењена вредност јавних набавки буде објективна и валидна у време покретања поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години, односно није обезбедио писани траг о спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, ни о извршеној провери цена и квалитета предмета набавке, периода гаранције, одржавања и слично.***

Раније важећим, као и важећим Законом о јавним набавкама 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, као и да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења и извршења јавне набавке.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља не поседује писане доказе о спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, односно да није обезбедио писани траг о

извршеној провери цена и квалитета добара, периода гаранције, одржавања и слично, у време покретања поступака јавних набавки спроведених у 2020. години (осим за два поступка јавне набавке) и 2021. години, а који су обухваћени ревизијом, што није у складу са одредбама члана 64 став 3, а у вези са одредбама члана 16 став 1 тачка 1) и 2) раније важећег Закона о јавним набавкама и одредбама члана 29 став 1 и члана 41 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 7).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки.*

**1.3 Дом здравља је конкурсну документацију састављао на прописани начин, осим у погледу критеријума за избор понуђача за набавку нафтних деривата.**

***1.3.1. Дом здравља је у 2020. и 2021. години покретао поступке јавних набавки који су претходно били предвиђени у годишњим плановима јавних набавки за 2020. и 2021. годину.***

Раније важећим, као и важећим Законом о јавним набавкама је прописано да наручилац може да покрене поступак јавне набавке, ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки.

Увидом у планове јавних набавки за 2020. и 2021. годину, као и у документацију тестираних поступака јавних набавки спроведених у ове две године, утврђено је да је Дом здравља покретао поступке јавних набавки које су претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Спровођење поступака јавних набавки.*

***1.3.2. Решења о образовању комисије за јавну набавку садрже све податке прописане раније важећим Законом о јавним набавкама.***

Одредбама члана 54 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку која се образује решењем наручиоца, а истим чланом је утврђено и да решење о образовању комисије садржи, између осталог и наводе о образовању комисије, предмету јавне набавке, броју јавне набавке, именовању чланова комисије, овлашћењима и дужностима комисије, задацима комисије и роковима за њихово извршење. Важећи Закон о јавним набавкама не уређује садржину решења којом наручилац именује чланове комисије за јавне набавке.

Увидом у документацију о спровођењу поступака ревидираних јавних набавки које су спроведене на основу одредби раније важећег Закона о јавним набавкама, утврђено је да решења о образовању комисије за јавну набавку садрже све Законом прописане елементе.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Спровођење поступака јавних набавки.*

**1.3.3. Чланови комисије за јавну набавку су пре отварања понуда или пријава, потписивали Изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, што није у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.**

Одредбама члана 54 став 10 раније важећег Закона о јавним набавкама је прописано да након доношења решења чланови комисије потписују изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, као и да уколико сматрају да могу бити у сукобу интереса или уколико у току поступка јавне набавке сазнају да могу доћи у сукоб интереса, чланови комисије о томе без одлагања обавештавају орган који је донео решење, а који предузима потребне мере како не би дошло до штетних последица у даљем току поступка јавне набавке.

У поступку ревизије је утврђено да су у свим тестираним поступцима јавних набавки које су спроведене применом одредби раније важећег Закона о јавним набавкама, чланови комисија за јавне набавке потписали изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, у складу са одредбама члана 54 став 10 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Важећим Законом о јавним набавкама утврђено је да након отварања понуда или пријава, представник наручиоца - члан комисије за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак јавне набавке, потписује изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса (члан 50 став 8).

Увидом у ревидиране поступке јавних набавки које су спроведене применом важећег Закона о јавним набавкама утврђено је да су чланови комисија за јавне набавке потписивали изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, али у временском периоду пре отварања понуда или пријава, што није у складу са одредбом члана 50 став 8 важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 8).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Спровођење поступака јавних набавки.*

**1.3.4. Дом здравља је сачињавао огласе о јавним набавкама прописане садржине и исте објављивао на прописани начин.**

Законом о јавним набавкама утврђена је садржина огласа о јавној набавци и прописан је начин објављивања огласа на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца, као и на Порталу службеник гласила Републике Србије и база прописа у

зависности од процењене вредности јавне набавке (члан 55 и 57 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 105 важећег Закона о јавним набавкама).

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да су огласи о јавној набавци садржали све прописане елементе и објављивани су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Спровођење поступака јавних набавки*.

### **1.3.5. Дом здравља је у поступцима јавних набавки нафтних деривата ЈН број 9-20 и ЈН број 11-21 одредио критеријум за доделу уговора који ограничава конкуренцију.**

Важећи Закон о јавним набавкама прописује да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, као и да у документацији о набавци одреди критеријуме за доделу уговора, који морају бити описани и вредновани, повезани са предметом уговора о јавној набавци, не смеју да буду дискриминаторски и морају да омогуће ефективну конкуренцију. Исто тако критеријуми за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке (одредбе чланова 7, 114 и 133).

Увидом у документацију о спровођењу поступака јавних набавки нафтних деривата ЈН број 9-20 и ЈН број 11-21, утврђено је да један од критеријума за одређивање економски најповољније понуде - „највећи број бензинских станица на територији Републике Србије“, ограничава конкуренцију.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 9).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Спровођење поступака јавних набавки*.

## **1.4 Дом здравља је поступак отварања и стручне оцене понуда спроводио у складу са Законом о јавним набавкама.**

### **1.4.1. Комисије за јавне набавке Дома здравља су отварале понуде истог дана по истеку рока за њихово подношење и водиле записнике који садрже све прописане податке.**

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да се отварање понуда спроводи одмах након истека рока за подношење понуда и да је наручилац дужан да води записник о поступку отварања понуда, као и подаци који се уносе у записник (чл. 103 и 104). Правилником о поступку отварања понуда, који је ступио на снагу 1. јула 2020. године је утврђено да се отварање понуда спроводи аутоматски путем Портала јавних набавки, који формира записник о отварању понуда.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих

јавних набавки утврђено је да су поступци отварања понуда започети истог дана по истеку рока за подношење понуда, да су о истим вођени записници који су садржали све прописане податке у складу са одредбама чл. 103 и 104 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Спровођење поступака јавних набавки.*

#### ***1.4.2. Комисије за јавне набавке Дома здравља су сачињавале извештаје о стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки који садрже прописане податке.***

Законом о јавним набавкама је прописана обавеза комисије за јавну набавку да састави писани извештај о стручној оцени понуда, односно извештај о поступку јавне набавке, као и подаци које исти мора да садржи (члан 105 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 145 важећег Закона о јавним набавкама).

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је комисија за јавну набавку након спроведене стручне оцене понуда састављала писани извештај о стручној оцени понуда који је садржао прописане податке у складу са одредбама члана 105 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно члана 145 важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Спровођење поступака јавних набавки.*

#### ***1.4.3. Дом здравља је доносио одлуке о додели уговора за све узорковане јавне набавке и објављивао их на прописани начин.***

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења, док важећим законом није прописана обавеза објављивања на својој интернет страници (члан 108 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 146 став 5 важећег Закона о јавним набавкама).

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља доносио одлуке о додели уговора и објављивао их на Порталу јавних набавки, као и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења у складу са одредбом члана 108 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама и члана 146 став 5 важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Спровођење поступака јавних набавки.*

#### **1.4.4. Дом здравља је обавештења о додели уговора објављивао у прописаном року.**

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од закључења уговора, односно оквирног споразума (члан 116 став 1). Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума (члан 109 став 1).

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао обавештења о закључењу уговора у прописаном року у складу са одредбом члана 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно члана 109 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Спровођење поступака јавних набавки.*

**1.5 Дом здравља је набавио добра и услуге најмање у износу од 1,7 милиона динара, без измене уговора о јавној набавци, односно без спроведеног поступка јавне набавке.**

**1.5.1. Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе након истека уговора закључених у поступцима јавних набавки за набавку разноврсних добара и услуга, у укупном износу од 1,7 милиона динара, односно без спроведеног поступка јавне набавке и закљученог уговора о јавној набавци, а да нису постојали разлози за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке.**

Важећим Законом о јавним набавкама су утврђена општа правила о изменама уговора без спровођења поступка јавне набавке (чл. 154-162). Одредбама чл. 7, 7а, и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама и чл. 11 - 21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама прописани су изузеци од примене Закона о јавним набавкама.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља повећао обим предмета набавке, у износу од 1,7 милиона динара, односно више од 10% првобитне вредности закључених уговора, без спроведеног поступка јавне набавке и закљученог уговора о јавној набавци, а да нису постојали разлози за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке, што није у складу са одредбама чл. 11-21, 27 и 51 важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 10).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Извршење уговора о јавним набавкама.*

**1.6 Дом здравља је евидентирао податке о поступцима јавних набавки, али у 2020. години није извештавао о набавкама у складу са прописима.**

**1.6.1. Дом здравља није доставио Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о јавним набавкама, у складу са раније важећим Законом о јавним набавкама.**

Наручилац је био дужан да, у складу са чланом 132 раније важећег Закона о јавним набавкама и Правилником о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама, прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама, као и да доставља у електронској форми Управи за јавне набавке тромесечне извештаје како о спроведеним поступцима јавне набавке, тако и о спроведеним поступцима набавке на које није примењивао одредбе овог закона, закљученим и измењеним уговорима о јавној набавци, обустављеним поступцима јавне набавке, извршењу уговора о јавној набавци и друго.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није доставио Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о спроведеним набавкама за период од 1. јануара до 30. јуна 2020. године, што није у складу са одредбом члана 132 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Извештавање о јавним набавкама.*

**1.6.2. Дом здравља је на Порталу јавних набавки евидентирао податке о поступцима јавних набавки, односно податке о вредности и врсти набавки за 2020. и 2021. годину, које су изузете од примене закона.**

Важећим Законом о јавним набавкама уређено је да Канцеларија за јавне набавке евидентира податке о поступцима јавних набавки и уговорима о јавним набавкама путем аутоматског прикупљања са Портала јавних набавки, а да је наручилац дужан да евидентира податке о вредности и врсти јавних набавки по сваком основу за изузеће, као и јавних набавки на које се закон не примењује и да збирно објављује на Порталу јавних набавки до 31. јануара текуће године за претходну годину, према упутству које Канцеларија за јавне набавке објављује на својој интернет страници (члан 181).

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља евидентирао податке о поступцима јавних набавки, односно податке о вредности и врсти набавки за 2020. и 2021. годину, а које су изузете од примене закона на Порталу јавних набавки.

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, *Извештавање о јавним набавкама.*



## 2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

**2.1. Дом здравља је обрачунавао и исплаћивао плате запосленима у складу са прописима који уређују ову област.**

**2.1.1. Дом здравља је обрачун и исплату плата и додатака на плату запослених вршио у складу са прописима који уређују ову област.**

У поступку ревизије је утврђено да су плате и додаци на плате запослених обрачунати применом:

- прописаних коефицијената и основица за обрачун и исплату плата и додатака на плату у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама и Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама;
- корективног коефицијента и дела плате по основу радног учинка у складу са Уредбом о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријума и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама;
- прописаних процената за увећање плата по основу додатака на плату, у складу са одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама и Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, *Плате, додаци и накнаде запослених.*

**2.2. Дом здравља је увео скраћено радно време запосленима а да није у потпуности поштовао одредбе прописа који уређују ову област.**

**2.2.1. Дом здравља је донео Акт о процени ризика на радним местима и у радној околини у писаној форми за сва радна места, којим је извршена процена ризика и утврђена су радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за њихово отклањање, на основу извршене стручне анализе службе медицине рада и исти је ажурирао у складу са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места.**

Законом о безбедности и здрављу на раду<sup>8</sup> прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини, да утврди начин и мере за њихово отклањање и да га измени у случају појаве сваке нове опасности и промене нивоа ризика у процесу рада.

Акт о процени ризика се заснива на утврђивању могућих врста опасности и штетности на радном месту у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог. Начин и поступак процене ризика

<sup>8</sup> „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др. закон.

на радном месту и у радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини (члан 13).

Наведеним законом је прописано и да је послодавац дужан да актом о процени ризика, на основу оцене службе медицине рада, одреди посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени на радном месту са повећаним ризиком, а да је служба медицине рада коју послодавац ангажује дужна да учествује у идентификацији и процени ризика на радном месту и радној околини приликом састављања акта о процени ризика, као и да оцењује и утврђује посебне здравствене способности које морају да испуњавају запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком (чл. 16 и 41).

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, априла 2013. године, донео Акт о процени ризика на радним местима и у радној околини у писаној форми за сва радна места, којим је извршена процена ризика и утврђена су радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за њихово отклањање, на основу извршене стручне анализе службе медицине рада, у складу са одредбама Закона о безбедности и здрављу на раду.

Дом здравља је 2018. године, донео Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Др Миленко Марин” Лозница<sup>9</sup> на основу Уредбе о Каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору. До краја 2021. године није било измена и допуна Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, *Увођење скраћеног радног времена.*

***2.2.2. Дом здравља је увео скраћено радно време запосленима применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а за чија радна места Актом о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком.***

Одредбама члана 52 Закона о раду<sup>10</sup> и чл. 37 и 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>11</sup> прописано је да се скраћено радно време запосленима утврђује на основу стручне анализе, у складу са законом, као и да се радно време запосленог скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, према извршеној процени ризика и стручној анализи

---

<sup>9</sup> Број: 800 од 30. априла 2018. године

<sup>10</sup> „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.

<sup>11</sup> „Службени гласник РС”, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

службе медицине рада.

Чланом 38 ст. 1, 2 и 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се радно време запосленог скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом медицине рада, као и да послодавац актом о процени ризика утврђује радна места с повећаним ризиком.

Сагласно одредбама члана 68 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, актом о процени ризика за послове са повећаним ризиком, може се као превентивна мера за безбедан и здрав рад утврдити скраћено радно време, додатне и једнократне паузе, као и друге мере, док су одредбама члана 38 став 3 дате смернице на основу којих се утврђује дужина радног времена за групе послова, уколико се те групе послова обављају на радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља увео скраћено радно време запосленима применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а за чија радна места Актом о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком, што није у складу са одредбама члана 52 став 2 Закона о раду и чл. 37 и 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 13).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, *Увођење скраћеног радног времена.*

**2.3. Дом здравља је обрачунао и исплатио друга примања запосленима у складу са прописима, осим у делу исплате награда запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од вируса COVID-19, за које није ближе**

**2.3.1. Дом здравља је обрачунао и исплатио отпремнине приликом одласка у пензију у складу са прописима и решењима о утврђивању права на исплату отпремнине.**

Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе је уређено да је послодавац дужан да запосленом исплати отпремнину 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 (члан 105 став 1 тачка 1).

**утврдио критеријуме  
за исплату.**

У поступку ревизије на одабраном узорку је утврђено да је Дом здравља исплатио отпремнину при одласку у пензију у висини три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци у складу са прописима који уређују ову област.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, *Социјална давања запосленима.*

**2.3.2. Дом здравља је обрачунао и исплатио јубиларне награде у складу са прописима и решењима о утврђивању права на јубиларну награду.**

Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (члан 105 ст. 6 и 7) је уређено да је послодавац дужан да запосленом исплати јубиларну награду у прописаном износу у зависности од броја година рада проведених у радном односу.

У поступку ревизије на одабраном узорку је утврђено да је Дом здравља обрачунао и исплатио јубиларне награде запосленима у прописаном износу према статистичким подацима о просеку зараде у Републици Србији из децембра месеца претходне године у складу са прописима који уређују ову област.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене, *Награде запосленима и остали посебни расходи.*

**2.3.3. Дом здравља није ближе утврдио критеријуме за исплату награда запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од корона вируса.**

Министарство здравља је актом број: 120-01-31/2020-05 од 6. августа 2020. године, обавестило здравствене установе да се исплата награда, бонуса и сл. врши на основу појединачног акта (решења) директора здравствене установе, а у складу са критеријумима које је утврдио орган управљања здравствене установе (директор или Управни одбор). Такође се наглашава да при утврђивању критеријума посебно треба ценити фактички рад запосленог, односно тежину, врсту и обим посла који запослени обавља, као и све друге елементе који могу имати утицај на правилно утврђену висину награде, бонуса и сл. Наводи се и да се исплата новчаног износа може утврдити до 30% од основне плате, као и да је директор здравствене установе одговоран за правилно утврђену висину награде, бонуса и сл., односно за списак запослених којима су утврђена ова примања.

Увидом у захтеве непосредних руководиоца за исплату „новчане помоћи“ и Решења које је в. д. директор Дома здравља доносио, на одабраном узорку утврђено је да је новчана помоћ одобравана у процентима од 10-30% за запослене који су у посматраним месецима били ангажовани на лечењу и збрињавању пацијената оболелих од вируса COVID-19, а на основу процене непосредног

руководиоца службе и в.д. директора Дома здравља.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља није ближе утврдио критеријуме за исплату награда запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од корона вируса (COVID-19), што није у складу са актом Министарства здравља (број: 120-01-31/2020-05 од 23.04.2020. године) којим је ближе појашњен начин обрачуна и исплате награде запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од наведеног вируса.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 14).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, *Награде запосленима и остали посебни расходи.*

## **Скретање пажње**

- 1) Скрећемо пажњу на Прилог 3 – Расходи за запослене у којем је описано да у циљу уједначеног утврђивања радних места са повећаним ризиком, а у вези са одредбама члана 146 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, завод за медицину рада који оснива Република Србија, уз сарадњу са потписницима Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, није донео јединствену методологију за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама (описано у Прилогу 3 – Расходи за запослене, Увођење скраћеног радног времена).

## **II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА**

### **1. Резиме откривених неправилности**

#### **ПРИОРИТЕТ 1<sup>12</sup>**

- 1) Дом здравља је донео Одлуке о именовану чланова стручних органа на период од четири године у 2012, 2016 и 2017. години. Стручни органи дома здравља су у истом саставу радили и након истека мандата у 2021. години, што није у складу са чланом 126 став 2 Закона о здравственој заштити. (Део III Карактеристике ревизије – , тачка 3. Информације о субјекту ревизије, Откривена неправилност број 1);
- 2) Дом здравља у Плану јавних набавки за 2020. годину за верзије плана број 2, 3 и 4, које су објављене на Порталу јавних набавки, није унео податке о процењеној вредности за укупно пет поступака јавних набавки, што није у складу са одредбом члана 88 став 1 Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Откривена неправилност број 4);
- 3) Дом здравља у Плану јавних набавки за 2021. годину и Плану јавних набавки за 2021. годину – верзија Плана 2, није унео процењене вредности јавних набавки, као и што План јавних набавки за 2021. годину – верзија Плана 2, није објавио на Порталу јавних набавки у року од 10 дана од дана доношења, што није у складу са одредбом члана 88 ст. 1 тч. 1) и ст. 3 важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Откривена неправилност број 5);
- 4) Дом здравља није:
  - образовао комисију ради израде предлога планова Дома здравља за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. и за 2021. годину и
  - израдио и усвојио предлог плана потреба Дома здравља за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2021. годину,што није у складу са одредбама Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке. (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Откривена неправилност број 6);
- 5) Дом здравља није обезбедио писани траг да је процењену вредност јавних набавки одредио на основу спроведеног испитивања, истраживања тржишта предмета јавне набавке, односно није извршио проверу цена и квалитета добара у време покретања поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години, што није у складу са одредбама члана 64 став 3, а у вези са одредбама члана 16 став 1 тачка 1) и 2) раније важећег Закона о јавним набавкама и одредбама члана 29 став 1 и члана 41 став 1 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Откривена неправилност број 7);
- 6) Чланови комисије за јавну набавку Дома здравља су пре отварања понуда или пријава, потписивали Изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису

---

<sup>12</sup> ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

у сукобу интереса, што није у складу са одредбом члана 50 став 8 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Откривена неправилност број 8);

- 7) Дом здравља је у отвореним поступцима јавне набавке нафтних деривата ЈН број 9-20 и ЈН број 11-21 одредио критеријум за доделу уговора који ограничава конкуренцију, што није у складу са одредбама чл. 7, 114 и 133 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Откривена неправилност број 9);

## **ПРИОРИТЕТ 2<sup>13</sup>**

- 8) Дом здравља није у прописаном року и на прописани начин известио министра надлежног за послове финансија о функционисању система интерне ревизије, што није у складу са чланом 82 став 10 Закона о буџетском систему (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка 1.2. Интерна ревизија, Откривена неправилност број 3);

- 9) Дом здравља није ажурирао Стратегију управљања ризиком, што није у складу са одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Управљање ризицима, Откривена неправилност број 2);

- 10) Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе након истека уговора закључених у поступцима јавних набавки за набавку разноврсних добара и услуга, у укупном износу од 1.685 хиљада динара, односно без спроведеног поступка јавне набавке и закљученог уговора о јавној набавци, а да нису постојали разлози за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке, што није у складу са одредбама чл. 11-21, 27 и 51 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност број 10);

- 11) Дом здравља није обезбедио конкуренцију приликом набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама, а које су спроведене у:

- 2020. години у износу од укупној вредности од 1.771 хиљада динара (без ПДВ-а) и

- 2021. години у износу од 7.069 хиљада динара (без ПДВ-а),

што није у складу са чланом 39 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама, чланом 27 став 2 важећег Закона о јавним набавкама и чланом 57 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.5. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, Откривена неправилност број 11);

- 12) Дом здравља је увео скраћено радно време запосленима применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а за чија радна места Актом о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком, што није у складу са одредбама члана 52 став 2 Закона о раду и чл. 37 и

---

<sup>13</sup> ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана.

- 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 3 – Расходи за запослене, тачка 3.2. Увођење скраћеног радног времена, Откривена неправилност број 13);
- 13) Дом здравља није ближе утврдио критеријуме за исплату награда запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од корона вируса, што није у складу са актом Министарства здравља (број: 120-01-31/2020-05 од 23.04.2020. године) којим је ближе појашњен начин обрачуна и исплате награде запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од наведеног вируса (Прилог 3 – Расходи за запослене, тачка 3.6. Награде запосленима и остали посебни расходи, Откривена неправилност број 14);
- 14) Дом здравља није доставио Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о спроведеним набавкама за период од 1. јануара до 30. јуна 2020. године, што није у складу са одредбом члана 132 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.7 Извештавање о јавним набавкама, Откривена неправилност број 12).



## **2. Резиме препорука**

### **ПРИОРИТЕТ 1**

- 1) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Лозница да стручне органе дома здравља именују у складу са Законом о здравственој заштити. (Део III Карактеристике ревизије – , тачка 3. Информације о субјекту ревизије, Препорука број 1);
- 2) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у садржину планова јавних набавки уносе податке прописане одредбама Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Препорука број 4);
- 3) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у планове јавних набавки уносе прописану садржину и исте објављују на Порталу јавних набавки у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Препорука број 5);
- 4) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да се предлог плана потреба Дома здравља за које се спроводе централизоване јавне набавке израђује у складу са одредбама Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Препорука број 6);
- 5) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања и спровођења поступака набавки (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Препорука број 7);
- 6) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да поступке јавних набавки спроводе у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Препорука број 8);
- 7) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да критеријуме за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке одређују тако да буду у логичкој вези са предметом набавке, односно да обезбеде поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације међу понуђачима (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Препорука број 9);

### **ПРИОРИТЕТ 2**

- 8) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности како би у прописаном року и на прописани начин извештавали министра надлежног за послове финансија о функционисању система интерне ревизије у складу са Законом о буџетском систему (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка 1.2. Интерна ревизија, Препорука број 3);
- 9) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да редовно ажурирају Стратегију управљања ризиком и да спроводе контроле које служе за свођење

ризика на прихватљив ниво, у складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Управљање ризицима, Препорука број 2);

- 10) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уведу контролне поступке којима ће обезбедити да се набавке добара, радова и услуга спроводе у складу са прописима којима се уређују јавне набавке (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Препорука број 10);
- 11) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере којима би обезбедили документовање спроведеног истраживања тржишта за набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, а у складу са важећим прописима (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, тачка 2.5. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, Препорука број 11);
- 12) Препоручује се одговорним лицима Дом здравља да акта којима се уводи скраћено радно време ускладе са прописима који уређују ову област (Прилог 3 – Расходи за запослене, тачка 3.2. Увођење скраћеног радног времена, Препорука број 12);
- 13) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ближе утврде критеријуме за исплату награда запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од корона вируса, у складу са одговарајућим прописима (Прилог 3 – Расходи за запослене, тачка 3.6. Награде запосленима и остали посебни расходи, Препорука број 13);

### **III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА**

Дом здравља „Др Миленко Марин” Лозница 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 „Др Миленко Марин” Лозница је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама. 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 „Др Миленко Марин” Лозница 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, Дом здравља „Др Миленко Марин” Лозница 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 субјект 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.

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**  
**29. новембар 2022. године**

#### **IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ**

Ревизија је спроведена на основу одредби Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2022. годину и Закључка о спровођењу ревизије правилности пословања Дома здравља „Др Миленко Марин” Лозница број: 400-1046/2022-05/1 од 1. јуна 2022. године.

##### **1. Предмет ревизије**

Предмет ревизије је правилност пословања Дома здравља „Др Миленко Марин” Лозница која се односи на набавке добара, услуга и радова и расхода 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 Миленко Марин” Лозница

Седиште и адреса: Болничка 65 , 15300 Лозница

Матични број: 17816357

Порески идентификациони број: 106990035

Број рачуна:

840-0000000826661-47 (буџетски);

840-0000000809667-07(сопствени);

840-0000001671761-36 – (боловање);

Веб сајт: <http://dzloznica.co.rs/>

Телефон: 015/873-333

##### ***Историјат***

Лозница као окружна варош у деветнаестом веку, имала је веома рано потребу за здравственом заштитом о којој брине држава. Тако је прва Окружна болница у Лозници основана 1881, а отворена у јануару 1882. године у Топузовића механи, а нова наменска зграда болнице је изграђена тек 1912. године.

Болница је од тада напредовала и унапређивала се као и комплетна здравствена заштита. Дом народног здравља је основан 1953. а 1962. године је преименован у Медицински центар "Подриње" за пружање здравствене заштите становништва Јадра, Рађевине и Азбуковице и општине Лозница, Крупањ, Мали Зворник и Љубовија.

Медицински центар „Подриње“ је трансформисан у Здравствени центар Лозница 1989.године, а име чувеног и истакнутог лекара који је овде радио скоро 50 година, др Миленка Марина, Центар је добио 1992.године.

Уредбом Владе Републике Србије о Плану мреже здравствених установа инициран је поступак раздвајања установа које су функционисале у склопу Здравственог центра, који је као такав престао да постоји, а на место њега формиран су Дом здравља „Др

Миленко Марин“ Лозница, Дом здравља Мали Зворник, Дом здравља Крупањ и Општа болница Лозница<sup>14</sup>.

### **Органи Дома здравља**

Одредбама члана 74 став 2 Закона о здравственој заштити<sup>15</sup>, уређено је да Дом здравља у јавној својини оснива Република Србија, а на територији аутономне покрајине - аутономна покрајина, у складу са законом и Планом мреже.

Одлуком о преузимању оснивачких права над домовима здравља<sup>16</sup> уређено је да Република Србија преузима оснивачка права над домовима здравља, које у складу са Законом о здравственој заштити оснива Република Србија, а над којима је оснивачка права вршила јединица локалне самоуправе.

Министарство здравља Републике Србије је донело Решење о разрешењу дужности директора Дома здравља „Др Миленко Марин“ Лозница<sup>17</sup> и Решење о именовану вршиоца дужности директора Дома здравља „Др Миленко Марин“ Лозница<sup>18</sup>.

Дом здравља је у јавној својини Републике Србије у складу са законом и Планом мреже<sup>19</sup>.

У току 2020. 2021. године Дом здравља је примењивао Статут Дома здравља „Др Миленко Марин Лозница“ број: 2444/І-1 од 6. децембра 2010. године, на који је дата сагласност оснивача<sup>20</sup> - Скупштине града Лозница.

Дом здравља је дописом број: 1056 од 25. маја 2020. године, доставио Предлог Статута Дома здравља Министарству здравља као представнику оснивача, у складу са важећим Законом о здравственој заштити

До дана окончања поступка ревизије Дом здравља није добио сагласност оснивача на послати предлог Статута.

Законом о здравственом осигурању је прописано да директора, заменика директора, председника и чланове управног одбора и председника и чланове надзорног одбора здравствене установе, чији је оснивач Република Србија, именује и разрешава министар.

Управни одбор је током 2020. и 2021. године радио у саставу који је именовала Скупштина града Лознице Решењем о разрешењу и именовану Управног одбора Дома здравља „Др Миленко Марин“ Лозница од 7. септембра 2016. године,<sup>21</sup> тако да је Управни одбор имао четири члана, два представника оснивача и два представника запослених, што није у складу са одредбама тада важећег Закона о здравственој заштити.

Надзорни одбор Дома здравља радио је у 2020. и 2021. години, на основу Решења о разрешењу и именовану Надзорног одбора Дома здравља „Др Миленко Марин“ Лозница Број: 06-26/16-3-19/5 од 7. септембра 2016. године.

Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља је утврђено да до

---

<sup>14</sup> Историјат Дома здравља „Др Миленко Марин“ Лозница преузет са интернет странице Дома здравља [http://dzloznica.co.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50&Itemid=62](http://dzloznica.co.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=62)

<sup>15</sup> „Службени гласник РС”, број 25/19.

<sup>16</sup> „Службени гласник РС”, број 21/20.

<sup>17</sup> Број: 119-05-182/2021-04 од 22. марта 2021. године.

<sup>18</sup> Број: 119-05-183/2021-04 од 22. марта 2021. године.

<sup>19</sup> Члан 74 Закона о здравственој заштити.

<sup>20</sup> Одлука Управног одбора Дома здравља „Др Миленко Марин“, Лозница број: 06-4/11-21-10 од 2. фебруара 2011. године.

<sup>21</sup> Број: 06-26/16-3-18.5 од 7. септембра 2016. године.

именовања председника и чланова управног и надзорног одбора у складу са Законом и статутом дома здравља, настављају с радом управни и надзорни одбор Дома здравља, именовани до дана ступања на снагу ове одлуке.

До дана окончања ревизије Дом здравља није регистрован код Агенције за привредне регистре у делу здравствених установа и није добио од Министарства здравља решења о разрешењу постојећих и именовању нових чланова управног и надзорног одбора.

Напомињемо да је Одлуком о оснивању Здравственог центра Лозница (Службени гласник РС", број 11 од 12. фебруара 2021), утврђено да средства и имовину за оснивање и рад Здравственог центра, чине имовина, права и обавезе Дома здравља Лозница и Опште болнице Лозница са билансним стањем на дан 30. јуна 2020. године, као и да Здравствени центар Лозница почиње са радом даном уписа у надлежни регистар (тачка 5 и тачка 7 Одлуке). Провером података о упису Здравственог центра Лозница у надлежни регистар утврђено је да наведена здравствена установа није уписана у надлежни регистар, односно није почела са радом до издавања овог извештаја.

#### *Стручни органи Дома здравља*

Статутом и законом предвиђено је да дом здравља организује стручне органа, и то:

- 1) стручни савет,
- 2) етички одбор и
- 3) комисија за унапређење квалитета здравствене заштите.

Стручни органи се именују на период од четири године<sup>22</sup>.

Наведени стручни органи су образовани у Дому здравља а чланови су именовани од стране директора и то:

- 1) Одлуком о именовању Стручног савета Дома здравља Лозница<sup>23</sup>;
- 2) Одлуком о именовању Етичког одбора Дома здравља Лозница<sup>24</sup>;
- 3) Одлуком о именовању Комисије за унапређивање квалитета стручног рада Дома здравља Лозница<sup>25</sup>.

Одлуке о именовању стручних органа Дома здравља којима су именовани чланови тих стручних органа на период од четири године су донете у 2012, 2016 и 2017. години.

**Откривена неправилност број 1:** Дом здравља је донео Одлуке о именовању чланова стручних органа на период од четири године у 2012, 2016 и 2017. години. Стручни органи дома здравља су у истом саставу радили и након истека мандата у 2021. години, што није у складу са чланом 126 став 2 Закона о здравственој заштити.

**Препорука број 1:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да стручне органе дома здравља именују у складу са Законом о здравственој заштити.

---

<sup>22</sup> Члан 126 став 2 Закона о здравственој заштити „Службени гласник РС“, број 25/19.

<sup>23</sup> Број. 570 од 18. марта 2016. године.

<sup>24</sup> Број: 1329 од 13. августа 2012. године.

<sup>25</sup> Број: 1126 од 7. јула 2017. године.

### ***Делатност***

Дом здравља је здравствена установа која обавља здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите.

Одредбама члана 75 Закона о здравственој заштити уређено је да је дом здравља је 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.

Дом здравља мора обезбедити здравствену заштиту из области денталне медицине, лабораторијску и другу дијагностику, самостално или преко друге здравствене установе, односно приватне праксе, у складу са законом и Планом мреже.

У дому здравља може се обављати и делатност медицине рада и друга специјалистичко-консултативна делатност, као и апотекарска делатност, у складу са законом. Дом здравља обезбеђује санитетски превоз, као и превоз пацијената на дијализу, самостално или преко друге здравствене установе, у складу са законом и Планом мреже.

У дому здравља у јавној својини, у зависности од броја становника, њихових здравствених потреба, удаљености најближе опште болнице, односно постојања других здравствених установа на територији за коју је дом здравља основан, хитна медицинска помоћ, делатност денталне медицине, специјалистичко-консултативна и друга здравствена делатност, обавља се у складу са Планом мреже.

Дом здравља може организовати огранке на територији Републике Србије, а здравствене станице и здравствене амбуланте на територији управног округа на којем се налази седиште, односно огранак дома здравља, у складу са законом.

Статутом Дома здравља „Др Миленко Марин“ Лозница<sup>26</sup> уређено је да Дом здравља пружа превентивне, дијагностичке, терапијске и рехабилитационе услуге за све категорије становништва из: опште медицине, кућног лечења и неге, педијатрије, гинекологије, хитне медицинске помоћи са санитетским превозом, стоматологије, медицине рада, поливалентне патронаже и здравствене неге, биохемијско хематолошке дијагностике и фармацеутске делатности.

### ***Унутрашња организација Дома здравља***

Организациона структура Дома здравља успостављена је по службама као организационим деловима а у оквиру којих су уже организационе јединице. У складу са Правилником о организацији и систематизацији послова у Дому здравља „Др Миленко Марин“ Лозница<sup>27</sup>, утврђене су следеће службе:

---

<sup>26</sup> Број: 2444/І-1 од 6. децембра 2010. године.

<sup>27</sup> Број: 800 од 30. априла 2018. године.



- 1) Служба опште медицина;
- 2) Служба здравствене заштита деце и омладине;
- 3) Служба за заштиту жена;
- 4) Служба хитна медицинска помоћ;
- 5) Служба поливалентне патронажа;
- 6) Служба стоматолошке здравствене заштита;
- 7) Служба лабораторијске дијагностика;
- 8) Служба за правне, кадровске и административне послови;
- 9) Служба за финансијске и рачуноводствене послове;
- 10) Служба за инвестиционо и техничко одржавање.

### **Основни извори финансирања**

Дом здравља је у 2020. и 2021. години остваривао приходе:

- 1) од доприноса за обавезно социјално осигурање закључивањем уговора са организацијом обавезног здравственог осигурања;
- 2) из буџета Републике Србије, односно оснивача и
- 3) од прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом,
- 4) од донација и помоћи.

### **4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима**

У складу са ИССАИ 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 бисмо добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са спровођењем набавки добара, услуга и радова 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 утврђено је да је ради остваривања циљева ревизије потребно спровести ревизију правилности пословања у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова и расходе за запослене.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

### **5. Критеријуми**

У ревизији правилности пословања Дома здравља извршена је процена усклађености предмета ревизије са следећим прописима који су идентификовани као извор критеријума:

- 1) Закон о буџетском систему<sup>28</sup>;
- 2) Закон о платама у државним органима и јавним службама;
- 3) Закон о здравственој заштити<sup>29</sup>;
- 4) Закон о здравственом осигурању<sup>30</sup>;
- 5) Закон о раду;
- 6) Закон о безбедности и здрављу на раду;
- 7) Закон о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године<sup>31</sup>;
- 8) Закон о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године<sup>32</sup>;
- 9) подзаконски прописи који су донети у вези са спровођењем ових закона;

## **6. Методологија рада**

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- 1) анализу прописа и општих аката који уређују: спровођење набавки добара, услуга и радова и расходе за запослене;
- 2) анализу интерних аката Дома здравља којима су ближе уређене набавке добара, услуга и радова и расходи за запослене;
- 3) испитивање активности, одлука Дома здравља у вези са набавкама добара, услуга и радова и расходима за запослене;
- 4) интервјуисање одговорних особа Дома здравља.

Након добијања довољних и одговарајућих доказа за оцену предмета ревизије састали смо се са представницима Дома здравља како бисмо их упознали са прелиминарним налазима и закључцима ревизије, потврдили тачност чињеница и добили одговоре и коментаре одговорних лица.

## **7. Стандарди ревизије примењени у ревизији**

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

---

<sup>28</sup> „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 и 149/20.

<sup>29</sup> „Службени гласник РС“, број 25/19.

<sup>30</sup> „Службени гласник РС“, број 25/19.

<sup>31</sup> „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

<sup>32</sup> „Службени гласник РС“, број 91/19.

## **V Прилози**

## **Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија**

Интерна финансијска контрола у јавном сектору обухвата:

- 1) финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава;
- 2) интерну ревизију код корисника јавних средстава;
- 3) хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију<sup>33</sup>.

### **1.1. Финансијско управљање и контрола**

У складу са одредбом члана 81 Закона о буџетском систему корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу, која се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће своје циљеве остварити кроз:

- 1) пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
- 2) реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;
- 3) економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава;
- 4) 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.

### **1. Контролно окружење**

Одредбом члана 6 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору прописано је да контролно окружење одражава став и свест о интерној контроли у оквиру корисника јавних средстава.

Контролно окружење обухвата следеће принципе:

- 1) посвећеност интегритету и етичким вредностима руководства и запослених;
- 2) вршење надзора над развојем и учинком интерне контроле од стране управљачке структуре;
- 3) успостављање структура и линија извештавања, као и система надлежности и одговорности у остваривању циљева од стране руководства;
- 4) посвећеност привлачењу, развоју и задржавању стручних појединаца, у складу са циљевима корисника јавних средстава и
- 5) одговорност запослених за реализацију својих задужења у погледу интерне контроле ради остваривања циљева корисника јавних средстава.

Органи управљања Дома здравља су у циљу успостављања контролног окружења донели опште акте од којих издвајамо значајније акте везане за предмет ревизије, и то:

- Статут број: 2444/I-1 од 6. децембра 2010. године;
- Правилник о организацији буџетског рачуноводства и рачуноводственим политикама број: 1856/XXVII-5 од 30. октобра 2018. године;

---

<sup>33</sup> Члан 80 Закона о буџетском систему.

- Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга број: 119/XLV-4 од 29. јануара 2021. године
- Правилник о организацији и систематизацији послова у Дому здравља „Др Миленко Марин“ Лозница број: 800 од 30. априла 2018. године;
- Колективни уговор Дома здравља Миленко Марин“ Лозница број: 06-9-3/19-II од 15. марта 2019. године.

Слабости контролног окружења су утицале на појаву неправилности које су описане у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова.

## **2. Управљање ризицима**

Управљање ризицима обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу утицати на остварење циљева корисника јавних средстава, обезбеђујући разумно уверавање да ће ти циљеви бити остварени.

Управни одбор Дома здравља је Одлуком број: 209/XLIV-6 од 17. новембра 2015. године, усвојио Стратегију управљања ризиком Дома здравља „Др Миленко Марин” Лозница.

Одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору<sup>34</sup> прописано је да руководилац корисника јавних средстава усваја стратегију управљања ризиком, која се ажурира сваке три године, као и у случају када се контролно окружење значајније измени.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није ажурирао Стратегију управљања ризиком.

**Откривена неправилност број 2:** Дом здравља није ажурирао Стратегију управљања ризиком, што није у складу са одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

**Препорука број 2:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да редовно ажурирају Стратегију управљања ризиком и да спроводе контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво, у складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

## **3. Контролне активности**

Одредбом члана 8 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору прописано је да су контролне активности писане политике и процедуре и њихова примена, а успостављају се ради пружања разумног уверавања да су ризици који утичу на постизање циљева ограничени на прихватљив ниво.

---

<sup>34</sup> „Службени гласник РС“, број 89/19.

Контролне активности обухватају следеће принципе:

- 1) одабир и развој контролних активности за свођење ризика на прихватљив ниво;
- 2) одабир и развој општих контролних активности информационих технологија у пословним информационим системима да би се подстакло остваривање циљева;
- 3) спровођење контролних активности кроз политике у којима су дефинисана очекивања, као и кроз процедуре у којима се те политике реализују.

Контролне активности које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње<sup>35</sup>.

Слабости у контролним активностима су утицале на појаву неправилности које су описане у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова.

#### **4. Информисање и комуникација**

Информације и комуникација обухватају прибављање, креирање и употребу релевантних и квалитетних информација како би се подстакло функционисање интерне контроле; интерну размену информација, укључујући циљеве и одговорности за интерну контролу, које су неопходне да би се подстакло функционисање интерне контроле и комуникацију са екстерним странама о питањима која утичу на функционисање компоненти интерне контроле.

Информисање и комуникација запослених се врши путем писаних, електронских и усмених информација. Информисање јавности се врши путем интернет презентације Дома здравља о битним активностима, интерним и екстерним догађајима и финансијским резултатима. Дом здравља врши информисање јавности путем интернет странице <https://dzloznica.co.rs/>

На сајту Дома здравља доступни су подаци о интерним актима, информацијама од јавног значаја, подаци о вирусу COVID – 19 и друге значајне информације за становништво које гравитира територији града Лозница.

#### **5. Праћење (надзор) и процена система**

Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору је уређено да праћење и процена система обухвата увођење система за надгледање, са циљем да се процени квалитет пословања током одређеног периода, и да се утврди да ли систем финансијског управљања и контроле адекватно функционише. Праћење и процена система финансијског управљања и контрола обавља се текућим увидом од стране запослених, самопроцењивањем које спроводе руководиоци и активностима интерне ревизије.

У вези са самопроцењивањем система финансијског управљања и контроле Дом здравља је, у складу са чланом 81. став 4. Закона о буџетском систему и чланом 19. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном

---

<sup>35</sup> Члан 8 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

сектору, доставило Министарству финансија – Централној јединици за хармонизацију Годишњи извештај о систему финансијског управљања и контроле за 2020. и 2021. годину, заједно са изјавама о интерним контролама потписаним од стране директорке.

## **1.2. Интерна ревизија**

Корисници јавних средстава, у складу са одредбом члана 82. Закона о буџетском систему, успостављају интерну ревизију.

Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору<sup>36</sup> прописани су заједнички критеријуми за организовање, стандарди, методолошка упутства за поступање и извештавање интерне ревизије и ближе уређени послови интерне ревизије код корисника јавних средстава.

За успостављање и обезбеђење услова за адекватно функционисање интерне ревизије одговоран је руководиоца корисника јавних средстава.

Корисници јавних средстава интерну ревизију успостављају на један од следећих начина:

- 1) организовањем посебне функционално независне организационе јединице за интерну ревизију у оквиру корисника јавних средстава, која непосредно извештава руководиоца корисника јавних средстава (успоставља се код корисника који имају више од 250 запослених и не може имати мање од три интерна ревизора од којих је један руководиоца јединице за интерну ревизију);
- 2) организовањем заједничке јединице за интерну ревизију на предлог два или више корисника јавних средстава, уз претходну сагласност Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија или
- 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.

Дом здравља је у поступку успостављања интерне ревизије, односно интерна ревизија је нормативно успостављена (интерна ревизије је успостављена актом о систематизацији и опису радних места организације) са запосленим који је распоређен на радно место „одговорни интерни ревизор“. У поступку ревизије утврђено је да оснивачка акта интерне ревизије нису донета (повеља интерне ревизије, етички кодекс), као и да запослени на наведеном радном месту није похађао обуку за обављање послова интерне ревизије код Министарства финансија – Централне јединице за хармонизацију.

Законом о буџетском систему, одредбама члана 82 ставом 10, предвиђено је да руководиоца корисника јавних средстава до 31. марта текуће године за претходну годину на прописани начин извештава министра надлежног за послове финансија о функционисању система интерне ревизије.

**Откривена неправилност број 3:** Дом здравља није у прописаном року и на прописани начин известио министра надлежног за послове финансија о функционисању система интерне ревизије, што није у складу са чланом 82 став 10 Закона о буџетском систему.

---

<sup>36</sup> „Службени гласник РС“ бр. 99/11 и 106/13.

**Препорука број 3:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности како би у прописаном року и на прописани начин извештавали министра надлежног за послове финансија о функционисању система интерне ревизије у складу са Законом о буџетском систему.



## **Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова**

Законом о јавним набавкама уређују се правила поступака јавних набавки које спроводе наручиоци или други субјекти у случајевима одређеним овим законом, ради закључења уговора о јавној набавци добара, услуга или радова, оквирног споразума, као и спровођења конкурса за дизајн.

Ревизија се односи на област набавки добара, услуга и радова у периоду пословања субјекта ревизије од 1. јануара 2020. године до 31. децембра 2021. године.

У ревидираном периоду област јавних набавки као и друга питања од значаја за јавне набавке су била уређена Законом о јавним набавкама који је као пропис био на снази до 30. јуна 2020. године (у тексту: раније важећи Закон о јавним набавкама), као и новим Законом о јавним набавкама (у тексту: важећи Закон о јавним набавкама) који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у претежном свом делу се примењује од 1. јула 2020. године. На основу одредби предметних закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређене поједине области, активности и питања везана за непосредну примену закона. Поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене важећег Закона о јавним набавкама, сагласно члану 239 став 1 истог, окончани су по прописима према којима су започети. Сагласно ставу 2 наведеног члана, даном почетка примене Закона, наручиоци су били дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама истог закона.

### **2.1 Доношење и примена интерних аката**

Одредбом члана 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, било је прописано да је наручилац добара и услуга, дужан да донесе интерни акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке.

У складу са наведеном одредбом, Дом здравља је дана 12. новембра 2015. године донео Правилник о набавкама<sup>37</sup> којим је унутар Дома здравља уређен начин планирања, одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања тржишта, одговорности за планирање, циљеви поступка јавне набавке, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контрола јавних набавки, као и начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Наведени акт примењивао се у Дому здравља до 28. јануара 2021. године.

Одредбом члана 49 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, прописано је да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља дана 29. јануара 2021. године донео Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке, набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга<sup>38</sup>, а у складу са одредбама члана 49 став 2 важећег Закона о јавним набавкама. Правилником су ближе уређени начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о

---

<sup>37</sup> Правилник о набавкама, број 2091/XLIV-3 од 12.11.2015. године.

<sup>38</sup> Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке, набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга, број 119/XLV-4 од 29.01.2021. године.

јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга унутар Дома здравља. Правилник је објављен на интернет страници Дома здравља, а у складу са одредбом члана 49 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је донео интерни акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке и исти је објавио на својој интернет страници.

У члану 2 став 2 Правилника одређено је да су организационе јединице које су обавезне да поступају у складу са овим правилником, организационе јединице које обављају здравствену делатност, Служба за медицинско снабдевање, Техничка служба, Финансијска служба и Правна служба.

У складу са Правилником, Финансијска служба обавља планирање јавних набавки, у сарадњи са свим службама Дома здравља, руководиоца послова јавних набавки спроводи поступке јавних набавки, док су за реализацију и праћење извршења уговора о јавним набавкама задужене службе Дома здравља које су уско повезане са предметом јавне набавке.

### **Службеник за јавне набавке**

Раније важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки. Наручилац чија укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од 25 милиона динара мора да има најмање једног службеника за јавне набавке. Наручилац је дужан да лицу које обавља послове јавних набавки омогући да у року од три месеца од дана заснивања радног односа, односно од дана када се стекну услови, положи стручни испит за службеника за јавне набавке<sup>39</sup>.

Дом здравља је Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Др Миленко Марин” Лозница<sup>40</sup>, одредио радно место у оквиру којег се организују и координирају послови јавних набавки (радno место руководиоца послова јавних набавки). У поступку ревизије је утврђено да лице запослено на радном месту руководиоца послова јавних набавки поседује сертификат за службеника за јавне набавке.

Важећим Законом о јавним набавкама, одредбама члана 92 утврђено је, између осталог да у комисији за јавну набавку један члан мора да буде лице које има стечено високо образовање из правне научне области на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно високо образовање које је законом изједначено са академским називом мастер на основним студијама у трајању од најмање четири године или службеник за јавне набавке са високим образовањем на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно високо образовање које је законом изједначено са академским називом мастер на основним студијама у трајању од најмање четири године или лице које је стекло сертификат за службеника за јавне набавке до дана ступања на снагу овог закона.

<sup>39</sup> Члан 134 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15).

<sup>40</sup> Број 800 од 30.04.2018. године.

Дом здравља је донео Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Др Миленко Марин” Лозница, којим је одређено радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки.

## **2.2 Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки**

Одредбом члана 51 ст. 1 и 3 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно члана 88 ст. 1 и 3 важећег Закона о јавним набавкама, прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који треба да садржи све елементе прописане законом, као и да исти и све његове касније измене и допуне у прописаном року објављује на Порталу јавних набавки.

Планирање јавних набавки и набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује за 2020. и 2021. годину је извршено у складу са тада важећим интерним актима – раније наведеним правилницима којима су уређене јавне набавке у Дому здравља.

Одредбама правилника који је био на снази до 29. јануара 2021. године, било је утврђено да су за набавке лекова, стоматолошког материјала, реагенаса, детерџената за лабораторију, санитетског или лабораторијског потрошног материјала, носиоци планирања медицинска сестра запослена у Служби опште медицине преко које се спроводи набавка лекова за потребе Дома здравља, заједно са начелницима и главним сестрама служби које су корисници добара. За набавке других добара, услуга и радова у немедицинском делу Дома здравља, носиоци планирања су начелник Службе за економско-финансијске послове и начелник службе за техничко одржавање.

### ***План јавних набавки за 2020. годину***

Одредбом члана 51 став 1 и 2 раније важећег Закона о јавним набавкама је утврђено да је наручилац је дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи редни број јавне набавке, предмет јавне набавке, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке, оквирни датум покретања поступка, оквирни датум закључења уговора, оквирни рок трајања уговора. Наручилац у плану јавних набавки из става 1. овог члана наводи уколико набавку спроводи преко тела за централизоване набавке.

Новим Законом о јавним набавкама, у члану 88 став 1 прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи податке о предмету јавне набавке и CPV ознаку, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке и оквирно време покретања поступка, док је одредбом члана 239 став 2 прописано да су наручиоци дужни да даном почетка примене овог закона план јавних набавки ускладе са одредбама овог закона. Наручилац није дужан да објави процењену вредност јавне набавке и податке из плана јавних набавки који представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података (члан 88 став 5 важећег Закона о јавним набавкама).

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља донео План јавних набавки за 2020. годину<sup>41</sup>, који је измењен три пута у току 2020. године, на основу одлука Управног одбора Дома здравља<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> План јавних набавки за 2020. годину Дом здравља Др Миленко Марин од 12.02.2020. године, усвојен Одлуком Управног одбора ДЗ „Др Миленко Марин“ Лозница, број 306/ XXXIX-1 од 26.02.2020. године.

<sup>42</sup> План јавних набавки – верзија плана 2 од 02.10.2020. године усвојена Одлуком Управног одбора ДЗ „Др Миленко Марин“ Лозница, број 1718/ 43-2 од 02.10.2020. године; План јавних набавки – верзија плана 3 од 20.10.2020. године и План јавних набавки – верзија плана 4 од 30.11.2020. године усвојене Одлуком Управног одбора ДЗ „Др Миленко Марин“ Лозница, број 2033/44-2 од 30.11.2020. године.

Првобитни план јавних набавки за 2020. годину<sup>43</sup> који је донет на основу одредби раније важећег Закона о јавним набавкама, усклађен је са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, осим у делу који се односи на податке о процењеним вредностима за пет јавних набавки. У поступку ревизије је, увидом у Портал јавних набавки, утврђено је да у Плану јавних набавки за 2020. годину - верзије плана број 2, 3 и 4<sup>44</sup>, нису унете процењене вредности за пет јавних набавки.

**Откривена неправилност број 4:** Дом здравља у Плану јавних набавки за 2020. годину за верзије плана број 2, 3 и 4, које су објављене на Порталу јавних набавки, није унео податке о процењеној вредности за укупно пет поступака јавних набавки, што није у складу са одредбом члана 88 став 1 Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 4:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у садржину планова јавних набавки уносе податке прописане одредбама Закона о јавним набавкама.

Одредбом члана 51 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да План јавних набавки и све његове касније измене или допуне, наручилац објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења. Истоветну одредба садржана је и у члану 88 важећег Закона о јавним набавкама.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља План јавних набавки за 2020. годину и све измене и допуне Плана, објавио на Порталу јавних набавки у законом прописаном року.

Дом здравља је План јавних набавки за 2020. годину и све његове измене и допуне, објавио на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења.

Укупна процењена вредност планираних јавних набавки Дома здравља у 2020. години износила је 54.989 хиљада динара.

Табела 1. Преглед процењених вредности поступака јавних набавки за 2020. годину

(у хиљадама динара)

Редни број	Опис	Планирани износи јавних набавки у 2020. години
1	2	3
1	Добра	51.139
2	Услуге	3.850
3	Радови	/
	Свега:	54.989

У наредној табели дат је преглед планираних и спроведених поступака јавних набавки за 2020. годину.

<sup>43</sup> План јавних набавки за 2020. годину Дом здравља Др Миленко Марин од 12.02.2020. године усвојен Одлуком Управног одбора ДЗ „Др Миленко Марин“ Лозница, број 306/ XXXIX-1 од 26.02.2020. године.

<sup>44</sup> План јавних набавки – верзија плана 2 од 02.10.2020. године; План јавних набавки – верзија плана 3 од 20.10.2020. године и План јавних набавки – верзија плана 4 од 30.11.2020. године..

Табела 2. Преглед планираних и спроведених поступака јавне набавке за 2020. годину

(у хиљадама динара)

Врста поступка	Предмет набавке	Бр. планираних поступака	Процењена вредност набавки без ПДВ-а	Бр. спроведених поступака	Извршење плана	Извршење плана у %
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
Отворени поступак	Добра	7	16.632	7	14.905	90%
Централизовани (отворени) поступак	Добра	1	18.758	1	35.228*	188%*
Поступак јавне набавке мале вредности	Добра	7	8.949	7	6.040	67%
	Услуге	7	3.850	7	1.008	26%
Преговарачки поступак без овјалјивања ЈП	Добра	2	6.800	2	6.800	100%
Свега:		24	54.989	24	63.981	116%

\*Премашење планираног износа се односи на додатне набавке лекова у условима пандемије вирусом COVID-19

### **План јавних набавки за 2021. годину**

Управни одбор Дома здравља је дана 29. јануара 2021. године усвојио План јавних набавки за 2021. годину<sup>45</sup> и исти је измењен и допуњен 22. јула 2021. године<sup>46</sup>. План јавних набавки и измена и допуна Плана, не садрже процењене вредности планираних јавних набавки, што није у складу са одредбом члана 88 став 1 тачка 1) важећег Закона о јавним набавкама.

План јавних набавки за 2021. годину објављен је у законом прописаном року на Порталу јавних набавки, док његове измене и допуне (План јавних набавки за 2021. годину – верзија плана 2) нису објављене на Порталу јавних набавки у року од 10 дана од дана доношења, што није у складу са одредбом члана 88 став 3 важећег Закона о јавним набавкама.

**Откривена неправилност број 5:** Дом здравља у Плану јавних набавки за 2021. годину и Плану јавних набавки за 2021. годину – верзија Плана 2, није унео процењене вредности јавних набавки, као и што План јавних набавки за 2021. годину – верзија Плана 2, није објавио на Порталу јавних набавки у року од 10 дана од дана доношења, што није у складу са одредбом члана 88 ст. 1 тч. 1) и ст. 3 важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>45</sup> План јавних набавки за 2021. годину – верзија плана 1, од 29.01.2021. год, усвојен Одлуком Управног одбора ДЗ „Др Миленко Марин“ Лозница, број 119/ XLV-3 од 29.01.2021. год.

<sup>46</sup> План јавних набавки за 2021. годину – верзија плана 2, од 22.07.2021. год, усвојен Одлуком Управног одбора ДЗ „Др Миленко Марин“ Лозница, број 1107/ XLVIII-2 од 22.07.2021. год.

**Препорука број 5:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у планове јавних набавки уносе прописану садржину и исте објављују на Порталу јавних набавки у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Укупна процењена вредност планираних јавних набавки добара и услуга у Дому здравља у 2021. годину износи 56.990 хиљада динара (није планирано спровођење јавних набавки радова).

Табела 3. Преглед процењених вредности поступака јавних набавки за 2021. годину

(у хиљадама динара)

Редни број	Опис	Износи из Плана јавних набавки за 2021. годину
1	2	3
1	Добра	53.401
2	Услуге	3.589
3	Радови	/
	Свега:	56.990

У наредној табели дат је преглед планираних и спроведених поступака јавних набавки за 2021. годину.

Табела 4. Преглед процењених вредности поступака јавних набавки за 2021. годину

(у хиљадама динара)

Врста поступка	Предмет набавке	Бр. планираних поступака	Процењена вредност набавки без ПДВ-а	Бр. спроведених поступака	Извршење плана у 2020. год.	Извршење плана у %
1	2	3	4	5	6	7
Отворени поступак	Добра	11	26.811	11	12.057	45%
Централизовани (отворени) поступак		1	19.553	1	18.216	93%
Преговарачки поступак без објављивања ЈП		2	7.037	2	6.800	97%
Отворени поступак	Услуге	3	3.589	2	1.449	40%
Свега:		17	56.990	16	38.522	68%

### **Планирање централизованих јавних набавки**

Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке<sup>47</sup>, уређено је да План потреба здравствених установа за које се спроводе централизоване јавне набавке доноси управни одбор здравствене установе, на предлог директора здравствене установе (члан 4). Ради израде предлога плана потреба здравствене установе, директор здравствене установе образује комисију састављену од лица стручних за област медицине, фармације, односно стоматологије, као и лица стручних за област економије и права (члан 6). Комисија израђује предлог плана потреба најкасније до 30. јуна текуће године за наредну буџетску годину. Предлог плана потреба које су израђене од комисије образоване од директора здравствене установе, доставља се на мишљење стручном савету здравствене установе, те по прибављању тог мишљења предлог плана потреба доставља се управном одбору на усвајање (члана 7 Уредбе).

У поступку ревизије је утврђено да директор Дома здравља није образовао комисију ради израде предлога плана потреба за 2020. годину и прибављања мишљења стручног савета Дома здравља о предметном плану, а пре достављања Управном одбору ради усвајања, што није у складу са горе наведеним одредбама Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Управни одбор Дома здравља је усвојио Предлог плана потреба и услуга које су предмет централизоване јавне набавке за 2020. годину за Дом здравља „Др Миленко Марин“ Лозница<sup>48</sup>, а на који је Завод за јавно здравље Шабац дао мишљење о Предлогу плана потреба Дома здравља за 2020. годину<sup>49</sup>.

У поступку ревизије је утврђено да предлог плана потреба Дома здравља о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2021. годину, није сачињен, па тако није ни усвојен од стране Управног одбора Дома здравља. Дом здравља је у току 2021. године набављао добра путем централизованих јавних набавки које је спроводио Републички фонд за здравствено осигурање.

#### **Откривена неправилност број 6: Дом здравља није:**

- образовао комисију ради израде предлога планова Дома здравља за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. и за 2021. годину и
- израдио и усвојио предлог плана потреба Дома здравља за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2021. годину,

што није у складу са одредбама Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

**Препорука број 6:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да се предлог плана потреба Дома здравља за које се спроводе централизоване јавне набавке израђује у складу са одредбама Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

### **Процењена вредност јавних набавки**

Одредбом члана 64 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама, утврђено је да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета,

---

<sup>47</sup> „Службени гласник РС”, бр. 34/19, 64/19, и 17/20.

<sup>48</sup> Одлука број 1493/XXXV-3 од 16.09.2019. године.

<sup>49</sup> Број: 1197/1 од 10. септембра 2019. године.

периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка.

Законом је утврђено и да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке<sup>50</sup>.

Одредбом члана 29 став 1 важећег Закона о јавним набавкама утврђено 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 слично и мора да буде валидна у време покретања поступка. У интерној регулативи Дома здравља истоветну одредбу садржи и члан 13 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга.

Дом здравља је у Правилнику о набавкама<sup>51</sup>, прописао да се процењена вредност набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта. Одредбом 18 Правилника је утврђено да се испитивање и истраживање тржишта може вршити испитивањем искустава других наручилаца и анализом података из набавки које је Наручилац спроводио у претходном периоду, истраживањем путем интернета или на други погодан начин, имајући у виду сваки предмет набавке појединачно.

Одредбом члана 41 став 1 важећег Закона о јавним набавкама утврђено је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља не поседује писане доказе о спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, односно да није обезбедио писани траг о извршеној провери цена и квалитета добара, периода гаранције, одржавања и слично, у време покретања поступака јавних набавки спроведених у 2020. и 2021. години, а који су обухваћени ревизијом.

**Откривена неправилност број 7:** Дом здравља није обезбедио писани траг да је процењену вредност јавних набавки одредио на основу спроведеног испитивања, истраживања тржишта предмета јавне набавке, односно није извршио проверу цена и квалитета добара у време покретања поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години, што није у складу са одредбама члана 64 став 3, а у вези са одредбама члана 16 став 1 тачка 1) и 2) раније важећег Закона о јавним набавкама и одредбама члана 29 став 1 и члана 41 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 7:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања и спровођења поступака набавки.

### **2.3 Спровођење поступака јавних набавки**

Поступци јавних набавки спроведени у Дому здравља у току 2020. и 2021. године, у поступку ревизије испитани су на узорку од 16 поступака. Извршена је провера њихове усклађености са одредбама Закона о јавним набавкама, подзаконским прописима и интерним актима Дома здравља, а посебно правилност покретања поступака, елемената

---

<sup>50</sup> Члан 16 став 1) тачка 1) раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>51</sup> Члана 17 став 1 Правилника о набавкама.



конкурсне документације, испуњености услова за доделу и закључивање уговора, као и праћења извршења закључених уговора.

Табела 5. Преглед ревидираних поступака јавних набавки из 2020. и 2021. године

(у хиљадама динара)

Р.бр	ЈН и врста поступка		Предмет набавке	Број уговора	Назив добављача	Период важења уговора	Процењена вредност	Уговорена вредност (без ПДВ-а)	Уговорена вредност (са ПДВ-ом)	Извршеног уговора (са ПДВ-ом)
	1	2								
1	1-20 Јавна набавка мале вредности	Медицинска опрема за гинекологију	310-8 од 2.03.2020. год.	Суперлаб Београд	6 месеци		599	599	718	718
		Партија 1 - Гинеколошка столица					500	500	600	600
		Партија 2 - Покретни рефлектор					50	50	60	60
		Партија 3 - Трокрилни параван					24	24	29	29
		Партија 4 - Двостепенник					25	25	30	30
2	7-20 Јавна набавка мале вредности	Медицинска опрема - ЕКГ апарат, аутоклав и дефибрилатор	1252-9 од 28.07.2020 . год.	Медипро МПМ Београд	6 месеци		1.176	928	1.113	1.113
		Партија 1 - Екг апарат					275	145	174	174
		Партија 2 - Аутоклав					361	340	408	408
		Партија 3 - Дефибрилатор					540	443	531	531
3	9-20 Отворени поступак	Нафтни деривати	1265-8 од 13.08.2020 . год.	НИС АД Нови Сад	1 година		5.833	4.854	5.825	4.499
4	10-20 Јавна набавка мале вредности	Канцеларијски и штампани материјал					1.630	1.515	1.748	1.319
		Партија 1 - Канцеларијски материјал	1256-8 од 7.07.2020. год.	Ступар Радосав д.о.о. 15300 Лозница	1 година		745	726	877	962
		Партија 2- Штампани материјал	1256-9 од 7.07.2020. год.	Гит Вук Лозница	1 година		885.000	790	871	421
5	12-20 Преговарачк и поступак без објављивања јавног позива	Реагенси за биохемију за апарат AU 400, за апарат за коагулацију ACL 7000, за апарат „SISMEX XS 1000 i” и „SISMEX XP 300“						1.343	1.611	1.609
		Партија 1 - Реагенси за AU 400 ACL 7000 (обушављен поступак)					5.457			
		Партија 2 - Реагенси за хематолошки аналајзер	1728 од 6.10.2020. год.	Yunusom Београд	1 година		1.343	1.343	1.611	1.609

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Миленко Марин” Лозница,  
у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години и  
расхода за запослене у 2021. години*

Р.бр	ЈН и врста поступка	Предмет набавке	Број уговора	Назив добављача	Период важења уговора	Процењен а вредност	Уговорен а вредност (без ПДВ-а)	Уговорен а вредност (са ПДВ-ом)	Извршење закљученог уговора (са ПДВ-ом)
		„SISMEX XS 1000 i” и „SISMEX XP 300“							
6	14-20 Јавна набавка мале вредности	Енергенти за грејање				1.618	1.166	1.399	1.248
		Партија 1 - Огревно дрво (обушављен поступак)				425			
		Партија 2 - Угаљ	1106-9 од 20.10.2020 . год.	Ђукић д.о.о. Лозница	1 година	1.193	1.166	1.399	1.248
7	15-20 Отворени поступак	Набавка колпоскопа и ЦТГ апарата	1732-3 од 9.11.2020. год.	Суперлаб Милутина Миланковић а 25 11070 Нови Београд	3 месеца	929	928	1.114	1.114
8	16-20 Преговарачк и поступак без објављивања јавног позива	Реагенси за биохемију за апарат АУ 400, за апарат за коагулацију АСЛ 7000	1755-6 од 9.11.2020. год.	Маклер Београдска 39 11000 Београд	1 година	5.457	5.457	6.549	7.090
9	17-20 Отворени поступак јавне набавке	Средства за одржавање хигијене				1.566	1.307	1.612	2.297
		Партија 1 - Тоалетна хартија и салвете	2111 од 17.12.2020 . год.	Sit systems д.о.о, Милана Ракића 1 11000 Београд	1 година	850	712	854	1.501
		Партија 2 - Средства за одржавање хигијене	2111-1 од 4.01.2021. год.	Contrado МР д.о.о, Браће Јерковић 112 11000 Београд	1 година	240	234	281	349
		Партија 3 - Остала средства за хигијену	2111-2 од 29.12.2020 . год.	Б2М Кружни пут 15в 11050 Београд	1 година	32	19	23	17
		Партија 4 - Амбалажа за збрињавање медицинског отпада	2111-3 од 24.12.2020 . год.	Дунавпласт	1 година	418	324	389	402
		Партија 5 - Амбалажа за збрињавање медицинског отпада-жуте канте са педалом	2111-4 од 29.12.2020 . год.	Б2М Кружни пут 15в 11050 Београд	1 година	27	19	23	0
10	21-20 Отворени поступак јавне набавке	Енергенти за грејање-дрва	2127 од 22.12.2020 . год.	Мах превоз Руњани 15300 Лозница	3 месеца	453	451	496	496
11	1-21 Отворени поступак јавне набавке	Услуге одржавања здравствено информационог система				1.325	1.380	1.584	1.622

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Миленко Марин” Лозница,  
у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години и  
расхода за запослене у 2021. години*

Р.бр	ЈН и врста поступка	Предмет набавке	Број уговора	Назив добављача	Период важења уговора	Процењен а вредност	Уговорен а вредност (без ПДВ-а)	Уговорен а вредност (са ПДВ-ом)	Извршење закљученог уговора (са ПДВ-ом)
		Партија 1- Услуге одржавања здравствено информационог система Хелиант Хеалтх	346 од 4.03.2021. год.	Хелиант Београд	1 година	843	840	1.008	894
		Партија 2- Услуге одржавања лабораторијског информационог система Инфолаб ЛИС	346-1 од 4.03.2021. год.	Инфолаб Београд	1 година	482	540	576	576
12	5-21 Преговарачк и поступак без објављивања јавног позива	Реагенси за хематолошки аналајзер „SISMEX XS 1000 i” и „SISMEX XP 300“	672 од 10.05.2021 . год.	Yunusom Београд	1 година	1.700	1.343	1.611	1.621
13	7-21 Отворени поступак јавне набавке	Лабораторијски материјал- вакутејнер епрувете	731 од 20.05.2021 . год.	Викор Београд	1 година	2.240	2.205	2.597	2.650
14	10-21 Преговарачк и поступак без објављивања јавног позива	Реагенси за биохемију за апарат AU 480, за апарат за коагулацију ACL 7000	1079 од 26.07.2021 . год.	Маклер Београд	1 година	4.780	4.775	5.730	5.725
15	11-21 Отворени поступак јавне набавке	Нафтни деривати	1194 од 13.08.2021 . год.	Кнез петрол Београд	1 година	4.995	4.417	5.300	5.194
16	16-21 Преговарачк и поступак без објављивања јавног позива	Реагенси за хематолошки аналајзер „SISMEX XS 1000 i” и „SISMEX XP 300“	1726 од 17.11.2021 . год.	Yunusom Београд	1 година	1.350	1.300	1.559	1.559
					Свега:	934.481	42.208	50.310	49.685

Увидом у документацију тестираних поступака јавних набавки спроведених у 2020. и 2021. години, утврђено је да је Дом здравља покретао поступке јавних набавки које су претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки, а у складу са одредбама Закона о јавним набавкама, у складу са одредбом члана 52 став 1 ранијег Закона о јавним набавкама и члана 88 став 6 важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је у току 2020. и 2021. године покретао поступке јавних набавки које су претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки.

### **Комисија за јавну набавку**

Одредбама члана 54 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку која се образује решењем наручиоца, а истим чланом је утврђено и да решење о образовању комисије садржи, између осталог и наводе о образовању комисије, предмету јавне набавке, броју јавне

набавке, именовању чланова комисије, овлашћењима и дужностима комисије, задацима комисије и роковима за њихово извршење. Важећи Закон о јавним набавкама не уређује садржину решења којом наручилац именује чланове комисије за јавне набавке.

Увидом у документацију о спровођењу поступака ревидираних јавних набавки које су спроведене на основу одредби раније важећег Закона о јавним набавкама, утврђено је да решења о образовању комисије за јавну набавку садрже све Законом прописане елементе.

Одредбама члана 54 став 10 раније важећег Закона о јавним набавкама је прописано да након доношења решења чланови комисије потписују изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, као и да уколико сматрају да могу бити у сукобу интереса или уколико у току поступка јавне набавке сазнају да могу доћи у сукоб интереса, чланови комисије о томе без одлагања обавештавају орган који је донео решење, а који предузима потребне мере како не би дошло до штетних последица у даљем току поступка јавне набавке.

У поступку ревизије је утврђено да су у свим тестираним поступцима јавних набавки које су спроведене применом раније важећег Закона о јавним набавкама, чланови комисија за јавне набавке потписали изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, у складу са одредбама члана 54 став 10 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Важећим Законом о јавним набавкама утврђено је да након отварања понуда или пријава, представник наручиоца - члан комисије за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак јавне набавке, потписује изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса (члан 50 став 8).

Увидом у ревидиране поступке јавних набавки које су спроведене применом важећег Закона о јавним набавкама утврђено је да су чланови комисија за јавне набавке потписивали изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, али у временском периоду пре отварања понуда или пријава, што није у складу са одредбом члана 50 став 8 важећег Закона о јавним набавкама.

**Откривена неправилност број 8:** Чланови комисије за јавну набавку Дома здравља су пре отварања понуда или пријава, потписивали Изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, што није у складу са одредбом члана 50 став 8 важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 8:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да поступке јавних набавки спроведе у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

### ***Огласи о јавној набавци***

Раније важећим Законом о јавним набавкама, утврђена је садржина огласа о јавној набавци и дата у Прилогу 3 наведеног закона (члан 55 став 2). Одредбом члана члан 57 ст. 1 и 2 истог закона је прописано да се огласи о јавној набавци објављују на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца, а да се огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности<sup>52</sup> објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа (члан 57 ст. 1 и 2).

---

<sup>52</sup> Јавна набавка мале вредности из члана 39 раније важећег Закона о јавним набавкама је набавка чија процењена вредност није већа од 5.000.000 динара.

Одредбама члана 105 став 1 важећег Закона о јавним набавкама утврђено је да су огласи о јавној набавци које објављују наручиоци, између осталих и јавни позив, обавештење о спровођењу преговарачког поступка без објављивања јавног позива, обавештење о додели уговора, обустави поступка или поништењу поступка.

Огласи се објављују преко Портала јавних набавки на стандардним обрасцима чију садржину утврђује Канцеларија за јавне набавке. Јавни позив, претходно информативно обавештење, периодично индикативно обавештење и обавештење о успостављању система квалификације у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у форми за објављивање која ће бити доступна на Порталу јавних набавки<sup>53</sup>.

Увидом у документацију о спровођењу поступка узоркованих јавних набавки утврђено је да су огласи о јавној набавци садржали све прописане елементе и објављивани су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља.

У ревидираним поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара (јавне набавке бр. 9-20 Нафтни деривати, 12-20 Реагенси за биохемију за апарат АУ 400 Реагенси за биохемију за апарат АУ 400 и 16-20 Реагенси за биохемију за апарат АУ 400), Дом здравља је објавио огласе о јавној набавци на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

Дом здравља је објављивао огласе о јавним набавкама у складу са одредбама члана 57 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно члана 105 став важећег Закона о јавним набавкама.

### **Конкурсна документација**

Конкурсна документација мора да буде сачињена на начин да омогући припрему и подношење понуде, односно пријаве. Подаци садржани у конкурсној документацији и подаци наведени у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив не смеју да буду у супротности.

Према раније важећем Закону о јавним набавкама конкурсна документација сходно врсти поступка и природи предмета јавне набавке садржи:

- 1) упутство понуђачима како да сачине понуду,
- 2) образац понуде,
- 3) услове и упутство како се доказује испуњеност услова,
- 4) модел уговора,
- 5) врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивање гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и слично,
- 6) техничку документацију и планове,
- 7) образац структуре понуђене цене, са упутством како да се попуни,
- 8) образац трошкова припреме понуде,
- 9) изјаву о независној понуди<sup>54</sup>.

Управа за јавне набавке ближе уређује обавезне елементе конкурсне документације и утврђује оквирне моделе конкурсних документација<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Члан 105 ст. 6 и 8 важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>54</sup> Члан 61 став 4 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова је ближе уредио обавезне елементе конкурсне документације коју наручилац припрема у поступку јавне набавке и начин доказивања испуњености услова за учешће у поступку јавне набавке.

Према важећем Закону о јавним набавкама 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. Канцеларија за јавне набавке ближе уређује садржину конкурсне документације<sup>56</sup>.

Правилник о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки којим се ближе уређује садржина конкурсне документације коју наручилац припрема у поступку јавне набавке ступио је на снагу 1. јула 2020. године.

Одредбом члана 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама 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. Важећи Закон о јавним набавкама прописује да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, као и да у документацији о набавци одреди критеријуме за доделу уговора, који морају бити описани и вредновани, повезани са предметом уговора о јавној набавци, не смеју да буду дискриминаторски и морају да омогуће ефективну конкуренцију. Исто тако је критеријуми за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке (одредбе чланова 7, 114 и 133).

Увидом у документацију тестираних поступака јавних набавки нафтних деривата ЈН број 9-20 и 11-21, утврђено је да су у конкурсним документацијама, као један од два критеријума за одређивање економски најповољније понуде, прописан критеријум „највећи број бензинских станица на територији Републике Србије“. Наведени критеријум носи 40, док други критеријум - најниже понуђене цене носи 60 пондера.

Увидом у Јавну базу бензинских станица у Србији, коју води Министарство трговине, туризма и телекомуникација, утврђено је да највећи број бензинских станица на територији републике има „НИС“ - 320, а затим „Лукоил“ - 114, „Кнез петрол“ - 100, „ОМВ“ – 63, „Мол“ и „Еко“ имају у просеку 50 станица, а већина осталих понуђача мање од 10.

По основу критеријума најниже понуђене цене, због цена горива на тржишту, понуђачи у јавним набавкама могу добити приближно исти број пондера. Управо други критеријум – број бензинских станица, ствара значајну неједнакост међу понуђачима, тако да у случајевима јавних набавки када прихватљиву понуду дају понуђачи са изразито великим бројем бензинских станица, њихове понуде добијају највећи број пондера само по овом критеријуму, тако да нису од значаја пондери добијени по основу другог критеријума („најниже понуђене цене“). Критеријум „број бензинских станица“ применљив је изузетно код јавних набавки код којих је он у логичкој вези са предметом јавне набавке.

---

<sup>55</sup> Члан 61 став 10 раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>56</sup> Члан 93 став 2 и 4 важећег Закона о јавним набавкама.

У конкретном случају јавних набавки нафтних деривата за потребе Дома здравља, критеријум „највећи број бензинских станица на територији Републике Србије“, није у логичкој вези са предметом набавке – нафтни деривати за обављање делатности Дома здравља. Дом здравља своју здравствену делатност обавља на територији Града Лознице (који обухвата површину од 612 км<sup>2</sup>), па број бензинских станица на територији Републике Србије није од значаја за обављање делатности Дома здравља, већ евентуално број бензинских станица, радно време истих и тсл, али на територији на којој Дом здравља обавља своју делатност.

**Откривена неправилност број 9:** Дом здравља је у отвореним поступцима јавне набавке нафтних деривата ЈН број 9-20 и ЈН број 11-21 одредио критеријум за доделу уговора који ограничава конкуренцију, што није у складу са одредбама чл. 7, 114 и 133 важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 9:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да критеријуме за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке одређују тако да буду у логичкој вези са предметом набавке, односно да обезбеде поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације међу понуђачима.

### ***Модел уговора***

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<sup>57</sup> је прописано 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 конкурсну документацију о спроведеним поступцима јавне набавке који су били предмет ревизије, утврђено је да су модели уговора за које је било предвиђено да ће се извршавати у две буџетске године, садржали 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.

Дом здравља је обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације који се закључују на период до 12 месеци и извршавају у две буџетске године, 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.

### ***Објављивање конкурсне документације и њених измена и допуна***

Одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама је било утврђено да је наручилац дужан да истовремено са објављивањем позива за подношење понуда, објави конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници<sup>58</sup>.

Ако наручилац у року предвиђеном за подношење понуда измени или допуни конкурсну документацију, дужан је да без одлагања измене или допуне објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> „Службени гласник РС“, бр. 21/14 и 18/19.

<sup>58</sup> Члан 62 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>59</sup> Члан 63 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Сагласно важећем Закону о јавним набавкама наручилац је дужан да истовремено са слањем на објављивање јавног позива, позива за подношење пријава или позива за подношење понуда или преговарање у систему квалификације, пошаље на објављивање конкурсну документацију на Портал јавних набавки.<sup>60</sup> Ако наручилац у року за подношење понуда измени или допуни документацију о набавци, дужан је да без одлагања измене или допуне пошаље на објављивање на Портал јавних набавки, односно да стави на располагање на исти начин као и основну документацију<sup>61</sup>.

Увидом у документацију узоркованих јавних набавки које су спроведене у току 2020. године, утврђено је да је Дом здравља објављивао конкурсну документацију истовремено са објављивањем позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници, а у складу са тада важећим одредбама Закона о јавним набавкама.

### ***Записник о отварању понуда***

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да се отварање понуда спроводи одмах након истека рока за подношење понуда, односно истог дана и да је наручилац дужан да води записник о поступку отварања понуда, као и подаци који се уносе у записник<sup>62</sup>.

Правилником о поступку отварања понуда<sup>63</sup>, који је ступио на снагу 1. јула 2020. утврђени су подаци које садржи записник о отварању понуда<sup>64</sup>. Овим правилником је такође утврђено да се отварање понуда спроводи аутоматски путем Портала јавних набавки и то у време отварања понуда одређено у јавном позиву<sup>65</sup>. Портал јавних набавки формира записник о отварању понуда из података које су понуђачи унели у образац понуде и аутоматски га ставља на располагање наручиоцу и свим понуђачима, чиме се поступак отварања понуда завршава<sup>66</sup>.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да су поступци отварања понуда започети истог дана по истеку рока за подношење понуда, да су о истим вођени записници који су садржали све прописане податке.

Комисије за јавне набавке Дома здравља су отварале понуде истог дана по истеку рока за њихово подношење и водиле записнике који садрже све прописане податке у складу са одредбама чл. 103 и 104 раније важећег Закона о јавним набавкама.

### ***Извештај о стручној оцени понуда***

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је комисија за јавну набавку дужна да састави писани извештај о стручној оцени понуда, као и подаци које исти мора да садржи<sup>67</sup>.

<sup>60</sup> Члан 95 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>61</sup> Члан 96 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>62</sup> Чл. 103 и 104 раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>63</sup> „Службени гласник”, број 93/20.

<sup>64</sup> Члан 9 Правилника о поступку отварању понуда.

<sup>65</sup> Члан 4 став 2 Правилника о поступку отварању понуда.

<sup>66</sup> Члан 6 ст. 1 и 2 Правилника о поступку отварања понуда.

<sup>67</sup> Члан 105 раније важећег Закона о јавним набавкама.



Важећим Законом о јавним набавкама прописана је обавеза комисије за јавну набавку да, након спроведене стручне оцене понуда, састави извештај о поступку јавне набавке, као и подаци које исти мора да садржи<sup>68</sup>.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је комисија за јавну набавку након спроведене стручне оцене понуда састављала писани извештај о стручној оцени понуда који је садржао прописане податке.

Комисије за јавне набавке Дома здравља су сачињавале извештаје о стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки који садрже податке прописане чланом 105 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно чланом 145 важећег Закона о јавним набавкама.

### ***Одлука о додели уговора***

На основу извештаја о стручној оцени понуда наручилац доноси одлуку о додели уговора. Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења<sup>69</sup>.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља доносио одлуке о додели уговора и објављивао их на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници, у складу са одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама.

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да наручилац доноси одлуку о додели уговора ако је у стручној оцени понуда утврђено да су се стекли услови за доделу уговора. Одлука о додели уговора мора да буде образложена и да садржи нарочито податке из извештаја о поступку јавне набавке и упутство о правном средству. Наручилац је дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења<sup>70</sup>.

У тестираним поступцима јавних набавки које су спроведене у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, утврђено је да је Дом здравља доносио одлуке о додели уговора и објављивао их на Порталу јавних набавки, у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је одлуку о додели уговора доносио и објављивао у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

### ***Обавештење о закљученом уговору***

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од закључења уговора, односно оквирног споразума<sup>71</sup>.

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума<sup>72</sup>.

<sup>68</sup> Члан 145 важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>69</sup> Члан 108 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>70</sup> Члан 146 важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>71</sup> Члан 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>72</sup> Члан 109 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао обавештења о закључењу уговора у прописаном року.

Дом здравља је обавештења о додели уговора објављивао у прописаном року у складу са чланом 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 109 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

#### 2.4 Извршење уговора о јавним набавкама

Законом о јавним набавкама утврђено је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити, између осталог и начин праћења извршења уговора о јавној набавци<sup>73</sup>.

Одредбама члана 59 Правилника о набавкама који се примењивао у Дому здравља до 28. јануара 2021. године, прецизно су одређена лица одговорна за праћење извршења уговора за спроведене набавке медицинских добара, као и лица за праћење уговора за набавку осталих добара, услуга и радова. У Правилнику о ближе уређивању поступка јавне набавке, набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга, који се примењује почев од 29. јануара 2021. године, утврђено је да руководиоца организационе јединице у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци писаним налогом именује лице/а које/а ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно које/а ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци (члан 47 став 1 Правилника).

У поступцима јавних набавки које су биле обухваћене ревизијом, утврђено је да Дом здравља у току 2020. и 2021. године, није обезбедио праћење извршења уговора закључених у поступцима јавних набавки, а на начин како је то предвиђено интерним актима, што је за последицу имало набавку добара и услуга на основу уговора који су престали да важе.

#### *Набавке по основу уговора који су престали да важе*

Одредбама чланова 11-21 важећег Закона о јавним набавкама уређени су изузеци од примене Закона, док су чланом 27 уређени прагови до којих се закон не примењује. У члану 51 истог закона, прописани су поступци јавне набавке у којима наручиоци врше доделу уговора.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља, у току 2020. и 2021. године, преузимао обавезе и извршавао расходе на основу уговора који су престали да важе, односно без спровођења новог поступка јавне набавке и закључења уговора.

Табела 6. *Преглед набавки по основу уговора који су престали да важе*

(у хиљадама динара)

Ред.бр	Бр. ЈН	Бр. уговора	Предмет	Уговорено (без ПДВ-а)	Уговорено (са ПДВ-ом)	Извршење (са ПДВ-ом)	Уговорено - набављено	% више набављено
1	2	3	4	5	6	7	8 (7-6)	9
1	4-20	768-11 од 19.05.2020.	Материјал за текуће поправке и	521	625	1.471	846	135%

<sup>73</sup> Члан 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 49 став 2 важећег Закона о јавним набавкама.

Ред.бр	Бр. ЈН	Бр. уговора	Предмет	Уговорено (без ПДВ-а)	Уговорено (са ПДВ-ом)	Извршење (са ПДВ-ом)	Уговорено - набављено	% више набављено
1	2	3	4	5	6	7	8 (7-6)	9
		год.	одржавање возила са услугама сервисирања					
		768-15	Аутоелектричарски радови	48	58	132	74	128%
2	17-20	2111 од 17.12.2020.	Тоалетна хартија и салвете	712	854	1.501	647	76%
		2111-1 од 17.12.2020.	Средства за одржавање хигијене	234	281	349	68	24%
3	23-20	302-14 од 1.03.2021.	Материјал за ортодонцију	204	245	295	50	20%
УКУПНО:				1.719	2.063	3.748	1.685	82%

**Откривена неправилност број 10:** Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе након истека уговора закључених у поступцима јавних набавки за набавку разноврсних добара и услуга, у укупном износу од 1.685 хиљада динара, односно без спроведеног поступка јавне набавке и закљученог уговора о јавној набавци, а да нису постојали разлози за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке, што није у складу са одредбама чл. 11-21, 27 и 51 важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 10:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уведу контролне поступке којима ће обезбедити да се набавке добара, радова и услуга спроводе у складу са прописима којима се уређују јавне набавке.

## 2.5 Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује

Одредбом члана 39 раније важећег Закона о јавним набавкама уређено је да наручиоци нису обавезни да примењују одредбе овог закона на набавке чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, као ни уколико укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 500.000 динара, односно на набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара (одредбе члана 27 став 1 тачка 1 важећег Закона о јавним набавкама).

Дом здравља је одредбама чланова 56 до 58 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга, уредио планирање, спровођење и праћење извршења уговора о набавкама на које се закон не примењује. У члану 56 Правилника утврђено је да поред плана јавних набавки, наручилац посебно планира и набавке на које се закон не примењује, односно припрема посебан план изузетих набавки који садржи податке о укупној вредности набавки по сваком основу за изузеће.

У складу са наведеном одредбом Правилника, Дом здравља је сачинио план набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама за 2020. годину<sup>74</sup>, а који садржи податке о укупној вредности набавки по сваком основу за изузеће. Планирана су средства укупно у износу од 14.654 хиљада динара процењене вредности, од чега за набавку добара износ од 970 хиљада динара и за набавку услуга износ од 13.684 хиљада динара.

<sup>74</sup> План јавних набавки на које се Закон не примењује за 2020. годину, број 306/XXXIX-1 од 12.02.2020. године.

У току 2020. године Дом здравља је извршио расходе за набавке изузете од примене Закона о јавним набавкама, у укупној вредности од 1.771 хиљада динара, од чега 255 хиљада динара (без ПДВ-а) за набавку добара и 1.516 хиљада динара (без ПДВ-а) за набавку услуга.

Планом набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама за 2021. годину<sup>75</sup>, планирана су средства укупне процењене вредности од 10.690 хиљада динара без ПДВ-а (од тога планирана средства за набавку добара износила су 3.217 хиљада динара, за набавку услуга 6.883 хиљаде динара и за набавку радова 590 хиљада динара).

У току 2021. године Дом здравља је извршио набавке изузете од примене Закона о јавним набавкама, у укупној вредности од 7.069 хиљада динара (без ПДВ-а), од чега је 1.270 хиљада динара за набавку добара, 500 хиљада динара за набавку радова и 5.299 за набавку услуга.

Приликом спровођења набавки на које се Закон не примењује, наручилац је дужан да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене (члан 39 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама), односно примењује начела закона (поступање на економичан и ефикасан начин, обезбеђивање конкуренције, једнак положај свих привредних субјеката, без дискриминације, поступање на транспарентан и пропорционалан начин), на начин који је примерен околностима конкретне набавке (члан 27 став 2 важећег Закона о јавним набавкама).

У члану 57 став 1 горе наведеног правилника Дома здравља, прописано је да набавке друштвених и других посебних услуга и других набавки на које се не примењује Закон спроводе се у складу са начелима Закона, тако да се обезбеде циљеви Правилника, спречи постојање сукоба интереса и уговори цена која није већа од упоредиве тржишне цене за предмет набавке захтеваног квалитета. У истом члану, је између осталог прописано и да за набавке чија укупна вредност на годишњем нивоу не прелази 300.000,00 динара, лице задужено за набавку добара, услуга или радова дужно је да изврши испитивање тржишта и да обезбеди да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене. Исто тако прописано је и да за набавке чија укупна вредност на годишњем нивоу износи од 300.000,00 динара до 1.000.000,00 динара, а у циљу обезбеђивања конкуренције, у поступку набавке која је изузета од примене Закона, позив за достављање понуде упућује се на адресе најмање три лица која обављају делатност која је предмет набавке и која су према расположивим сазнањима способна да изврше набавку, а када год је могуће и на адресе већег броја лица.

У поступку ревизије Дом здравља је доставио доказе да је обезбедио конкуренцију достављањем позива за подношење понуда на адресе три понуђача и издавањем наруџбеница за набавку услуга сервиса стоматолошких апарата у 2020 години, као и у 2021. години за набавку услуга осигурања, ситног инвентара и ЕКГ апарата.

За остале набавке на које се Закон не примењује, а које су спроведене у току 2020. и 2021 године, Дом здравља није извршио испитивање тржишта, нити је обезбедио доказе да уговорена цена није већа од упоредиве тржишне цене, као што није ни упућивао позиве за подношење понуда, тј. није обезбедио конкуренцију.

---

<sup>75</sup> План набавки на које се Закон не примењује за 2021. годину, број 1107/XLVIII-2 од 22.07.2021. године.

**Откривена неправилност број 11:** Дом здравља није обезбедио конкуренцију приликом набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама, а које су спроведене у:

- 2020. години у износу од укупној вредности од 1.771 хиљада динара (без ПДВ-а)
- и
- 2021. години у износу од 7.069 хиљада динара (без ПДВ-а),

што није у складу са чланом 39 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама, чланом 27 став 2 важећег Закона о јавним набавкама и чланом 57 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга.

**Препорука број 11:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере којима би обезбедили документовање спроведеног истраживања тржишта за набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, а у складу са важећим прописима.

## **2.6 Извештавање о јавним набавкама**

У складу са чланом 132 раније важећег Закона о јавним набавкама и Правилником о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама<sup>76</sup>, наручилац је дужан да, прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама, као и да доставља у електронској форми Управи за јавне набавке тромесечне извештаје како о спроведеним поступцима јавне набавке, тако и о спроведеним поступцима набавке на које није примењивао одредбе овог закона, закљученим и измењеним уговорима о јавној набавци, обустављеним поступцима јавне набавке, извршењу уговора о јавној набавци и друго. Такође је прописано да је Управа за јавне набавке дужна да на основу достављених тромесечних извештаја наручилаца припреми збирни тромесечни извештај о спроведеним поступцима и закљученим уговорима и да га објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од месец дана од истека рока тромесечја.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није доставио Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о спроведеним набавкама за период од 1. јануара до 30. јуна 2020. године.

**Откривена неправилност број 12:** Дом здравља није доставио Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о спроведеним набавкама за период од 1. јануара до 30. јуна 2020. године, што није у складу са одредбом члана 132 раније важећег Закона о јавним набавкама.

*Препорука за отклањање утврђене неправилности није дата јер је важећим Законом о јавним набавкама ово питање другачије уређено.*

Одредбом члана 181 важећег Закона о јавним набавкама је утврђено да Канцеларија за јавне набавке евидентира податке о поступцима јавних набавки и уговорима о јавним набавкама путем аутоматског прикупљања са Портала јавних набавки, као и да Канцеларија за јавне набавке може да затражи од наручиоца податке о сваком појединачном поступку јавне набавке или закљученом уговору, при чему је наручилац дужан да поступи по захтеву у најкраћем могућем року, а најкасније осам дана од пријема

---

<sup>76</sup> „Службени гласник РС”, број 29/13 (био у примени до 30. јуна 2020. године).

захтева. Даље је утврђено и да је наручилац дужан да евидентира податке о вредности и врсти јавних набавки из чл. 11–21. овог закона, и то по сваком основу за изузеће посебно, као и јавне набавке из члана 27. став 1. овог закона. Наведене податке наручиоци збирно објављују на Порталу јавних набавки најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину, према упутству које Канцеларија за јавне набавке објављује на својој интернет страници.

Увидом на Портал јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објавио Извештај о набавкама за 2020. годину, као и Извештај о набавкама за 2021. годину, а који садрже податке о набавкама изузетим од примене важећег Закона о јавним набавкама и податке о вредностима уговора закључених у поступцима јавних набавки, што је у складу са одредбом члана 181 важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је на Порталу јавних набавки објавио Извештај о набавкама за 2020. годину и Извештај о набавкама за 2021. годину, у свему у складу са одредбом члана 181 важећег Закона о јавним набавкама.
---

### Прилог 3 – Расходи за запослене

Дом здравља је у 2021. години извршио расходе за запослене у износу од 512.892.000 динара, што чини 84% од укупно извршених расхода и издатака здравствене установе.

Табела 7. *Преглед извршених расхода за запослене у 2021. години*

(износи у динарима)

Редни број	Опис	Укупно	Расходи и издаци на терет буџета		Из осталих извора
			Република	ОСО	
1	2	3 (4+5+6)	4	5	6
1	Плате, додаци и накнаде запослених	393.834.000	769.000	389.572.000	3.493.000
2	Социјални доприноси на терет послодавца	67.565.000	128.000	66.848.000	589.000
3	Социјална давања запосленима	34.179.000		33.769.000	414.000
4	Накнада трошкова за запослене	13.137.000	21.000	13.086.000	30.000
5	Награде запосленима и остали посебни расходи	4.177.000		4.138.000	39.000
410000	Расходи за запослене	512.892.000	918.000	507.409.000	4.565.000

#### 3.1. Плате, додаци и накнаде запослених

Дом здравља је у 2021. години извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених у износу од 393.834.383 динара, што представља 77% од укупно извршених расхода за запослене.

Табела 8. *Структура извршених расхода за плате, додатке и накнаде запослених у 2021. години*

(износи у динарима)

Конто	Назив конта	Извршени расходи
1	2	3
411111	Плате по основу цене рада	336.840.452
411112	Додатак за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад)	15.633.616
411113	Додатак за рад на дан државног и верског празника	3.220.667
411114	Додатак за рад ноћу	2.511.011
411115	Додатак за време проведено на раду (минули рад)	22.712.380
411117	Умањена зарада за првих 30 дана одсуствовања са посла	11.461.207
411119	Остали додаци и накнаде запослених	52.054
411131	Плате привремено запослених	1.402.995
411000	Плате, додаци и накнаде запослених	393.834.383

#### ***Плате по основу цене рада***

Законом о платама у државним органима и јавним службама<sup>77</sup> прописано је да се плате изабраних, именованих и постављених лица и запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање утврђују на основу: основице за обрачун плата, коефицијента, додатка на плату, обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате и дела плате по основу радног учинка.

<sup>77</sup> „Службени гласник РС”, бр. 34/01, 62/06 – др. закон, 63/06 – испр. др. закон, 116/08 – др. закони, 92/11, 99/11 – др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 – др. закон, 113/17 – др. закон, 95/18 – др. закони, , 86/19 – др. закони, 157/20 – др. закони и 123/21 – др. закони.

Основица за обрачун и исплату плата запослених у државним органима и јавним службама утврђује се актом Владе Републике Србије. У наредној табели дат је преглед основица за обрачун и исплату плата у 2021. години<sup>78</sup>.

Табела 9. Основица за обрачун и исплату плата у 2021. години

Опис <i>1</i>	Период примене <i>2</i>	(износи у динарима)
		Нето износ основице <i>3</i>
за доктора медицине, доктора стоматологије/доктора денталне медицине, магистра фармације и магистра фармације – медицинском биохемичару	од децембра 2020. године до децембра 2021. године	3.937,38
за медицинску сестру, здравственог техничара, односно друга лица		4.191,19
за остале запослене		3.760,35
за здравствене сараднике са стеченим седмим нивоом квалификација		3.865,80
за здравствене сараднике са стеченим од трећег до шестог нивоа квалификација		3.936,08

Коефицијенти за обрачун плата запослених у здравственим установама утврђени су Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама<sup>79</sup>. Коефицијент за обрачун плата запослених у Дому здравља Лозница утврђује се уговором о раду, на основу врсте послова и стручне спреме, одговорности и руковођења и по основу стручно признатих и научних звања. Коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему.

Утврђено је да је Дом здравља у 2021. години приликом обрачуна плата запослених примењивао основицу за обрачун и исплату плата утврђену актом Владе Републике Србије и коефицијенте прописане Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

Дом здравља је приликом обрачуна плата запослених у 2021. години примењивао основицу за обрачун и исплату плата утврђену актом Владе Републике Србије и коефицијенте прописане Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

#### **Додатак за радни учинак**

Део плате по основу радног учинка одређује се процентуалним увећањем основне плате, које изражава признати радни учинак по основу обима рада, квалитета извршеног посла, броја и структуре опредељених осигураних лица, као и других критеријума и мерила утврђених Уредбом 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<sup>80</sup>.

У поступку ревизије, на изабраном узорку утврђено је да у прва три месеца 2021. године Дом здравља, није обрачунавао и исказивао додатак за радни учинак као посебну ставку у оквиру платних листића запослених, већ као део „рада по времену“ док у појединим случајевима додатак за радни учинак није ни обрачунаван ни исказиван.

<sup>78</sup> Извор: Закључак Владе Републике Србије 05 Број: 121-10895/2020 од 24. децембра 2020. године.

<sup>79</sup> „Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02 - др. уредба, 30/02, 32/02 - испр., .... 123/2021 - др. закон.

<sup>80</sup> „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)



Овакав начин обрачуна и неисказивања радног учинка као посебног додатка, није утицао на износ извршених расхода, али није омогућавао запосленима јасан и транспарентан увид у све делове плате који су остварили.

Од априла месеца 2021. године а на основу усменог упозорења које је руководство Дома здравља добило од контроле (надзорника осигурања) Републичког фонда за здравствено осигурања, филијале за Мачвански округ, додатак за радни учинак обрачунаван је и исказиван као посебна ставка у оквиру платних листића запослених и то начин на који то предвиђа Уредба о корективном коефицијенту.

Поменута неправилност констатована је и у записнику Републичког фонда за здравствено осигурање, филијале за Мачвански округ од јула 2021. године.

### ***Остали додаци на плату***

Право запослених на додатке на плату и накнаде плате је утврђено прописима којима се уређују права запослених у здравственим установама, и то: Законом о платама у државним органима и јавним службама, Законом о раду, Законом о здравственој заштити и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Наведеним прописима утврђено је право на шест различитих додатака на плату и то за: време проведено у радном односу (минули рад), рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад), рад на дан државног и верског празника који је нерадни дан, рад ноћу, рад недељом и приправност. У случају када се истовремено стекну услови за увећање плате по више основа, плата се увећава процентом добијеним сабирањем процената увећања по свим основама.

У поступку ревизије, за одабрани узорак, увидом у картоне примања и обрачунске листиће запослених, тестирали смо додатак за време проведено у радном односу (минули рад), додатак за рад на дан државног и верског празника који је нерадан дан, додатак за рад ноћу и додатак за рад недељом.

У поступку тестирања поменутих додатака, утврђено је да је Дом здравља примењивао прописане основице и проценте за додатке на плату.

Дом здравља је у 2021. години приликом обрачуна плата запослених примењивао основице и проценте за увећање плата у складу са одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама, Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка.

### **3.2. Увођење скраћеног радног времена**

Одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду<sup>81</sup> прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање. Акт о процени ризика се заснива на утврђивању могућих врста опасности и штетности на радном месту у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог. Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној

<sup>81</sup> „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др. закон.

околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини<sup>82</sup>.

Одредбама члана 16 Закона о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да актом о процени ризика, на основу оцене службе медицине рада, одреди посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени на радном месту са повећаним ризиком, као и да служби медицине рада, коју ангажује, обезбеди услове за самостално обављање послова заштите здравља запослених. Одредбама члана 41 став 1 наведеног закона прописано је да послодавац ангажује службу медицине рада за обављање послова заштите здравља запослених на раду. Ставом 2 истог члана прописано је да је служба медицине рада дужна да обавља послове у складу са овим законом, а нарочито, између осталог, да учествује у идентификацији и процени ризика на радном месту и радној околини приликом састављања акта о процени ризика, као и да оцењује и утврђује посебне здравствене способности које морају да испуњавају запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком.

Одредбама члана 52 Закона о раду<sup>83</sup> и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>84</sup> прописано је да се запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, утврђеним законом или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме личне заштите, постоји повећано штетно дејство на здравље запосленог (радна места са повећаним ризиком) скраћује радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часова недељно. Скраћено радно време утврђује се на основу стручне анализе, у складу са законом.

Чланом 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се радно време запосленог скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом медицине рада, као и да послодавац актом о процени ризика утврђује радна места с повећаним ризиком.

Сагласно одредбама члана 68 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, актом о процени ризика за послове са повећаним ризиком, може се као превентивна мера за безбедан и здрав рад утврдити скраћено радно време, додатне и једнократне паузе, као и друге мере, док су одредбама члана 38 став 3 дате смернице на основу којих се утврђује дужина радног времена за групе послова, уколико се те групе послова обављају на радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком.

Дом здравља је априла 2013. године донео Акт о процени ризика којим је извршена процена ризика за сва радна места из тада важећег Правилника о систематизацији радних места из 2006. године.

У поступку ревизије утврђено је да актом о процени ризика Дома здравља Лозница<sup>85</sup> постоје радна места која су процењена као радна места са повећаним ризиком.

---

<sup>82</sup> „Службени гласник РС”, бр. 72/06, 84/06 - испр, 30/10 и 102/15).

<sup>83</sup> „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.

<sup>84</sup> „Службени гласник РС”, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

Табела 10. *Преглед организационих јединица са радним местима која су процењена као радна места са повећаним ризиком*

Служба/Сектор	Радно место	Скраћено радно време
Служба стоматолошке здравствене заштите	Рендген техничар	30
Служба хитне медицинске помоћи	Доктор специјалиста	35
Служба хитне медицинске помоћи	Доктор медицине	35
Служба хитне медицинске помоћи	Медицинска сестра/техничар	35
Служба хитне медицинске помоћи	Возач	35
Азил Бања Ковиљача	Доктор медицине	37
Азил Бања Ковиљача	Медицинска сестра	37

Дом здравља је 2018. године, донео Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Дома здравља Лозница на основу Уредбе о Каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору. До краја 2021. године није било измена и допуна Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Дома здравља Лозница.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља током 2021. године примењивао Акт о процени ризика који није био ажуриран и усклађен са Правилником о систематизацији радних места из 2018. године. Поступак измене и допуне Акта о процени ризика започет је крајем 2021. године и завршен у априлу 2022. године.

У поступку ревизије утврђено је да је током 2021. године у Дому здравља било организовано скраћено радно време у трајању од 30 до 37 сати за радна места дата у наредном табеларном приказу, иако Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

Према одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, на радним местима наведеним у организационим јединицама у табели испод, предвиђена је могућност увођења скраћеног радног времена, с тим да Дом здравља Актом о процени ризика није утврдио као радна места са повећаним ризиком.

Табела 11. *Преглед организационих јединица у којима је уведено скраћено радно време у Дому здравља а за која Актом о процени ризика није утврђен повећан ризик обављања послова*

Организациона јединица	Дужина скраћеног радног времена	Број запослених са скраћеним радним временом
1	2	
Служба лабораторијске дијагностике	36 сати	3
Служба стоматолошке здравствене заштите		16
Служба опште медицине здравствене амбуланте за здравствену заштиту одраслих „Градилиште“	37 сати	1
Служба поливалентне патронаже и здравствене неге		24
Служба стоматолошке здравствене заштите		5
Одсек стоматолошке протетике		44
Одсек за дечију и превентивну стоматологију		1
Одсек за ортопедију вилице		2
Одсек кућног лечења и неге		1
Здравствене станице (Ј.Лешница, Текериш, Јошева, Зајача, В.Лешница, Драгинац и др.)		4
Укупан број запослених са скраћеним радним временом:		14
		112

Дом здравља је увео скраћено радно време запосленима на радним местима/пословима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком. За запослене на распоређене на наведеним радним местима/пословима Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе за плате, додатке и накнаде запосленима са припадајућим социјалним доприносима на терет послодавца, најмање у износу од 6.065.034 динара. У наведеном износу извршена је исплата запосленима за 14.080 часова рада који нису ефективно извршени, што није у складу са одредбама члана 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и чланом 38 став 1 и чланом 68 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

**Откривена неправилност број 13:** Дом здравља је увео скраћено радно време запосленима применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а за чија радна места Актом о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком, што није у складу са одредбама члана 52 став 2 Закона о раду и чл. 37 и 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

**Препорука број 12:** Препоручује се одговорним лицима Дом здравља да акта којима се уводи скраћено радно време ускладе са прописима који уређују ову област.

Осим наведених прописа, Законом о здравственој заштити, одредбама члана 107 став 2 тч. 10) и 11), прописано је да завод за медицину рада који оснива Република Србија, између осталог, предлаже критеријуме за утврђивање радног места са повећаним ризиком у здравственим установама и приватној пракси и предлаже критеријуме за скраћење времена изложености штетностима на местима рада са повећаним ризиком у здравственим установама и приватној пракси.

Поред наведених одредби Посебног колективног уговора за здравствене установе, за уређивање радно-правног института скраћеног радног времена од важности су и одредбе члана 146 којим је уређено да су учесници овог уговора сагласни да се приступи утврђивању јединствене методологије за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама, као и да исту доноси здравствена установа која обавља делатност медицине рада (завод за медицину рада) уз сарадњу са потписницима овог уговора, у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог уговора.

### **Скретање пажње**

У циљу уједначеног утврђивања радних места са повећаним ризиком, у вези са одредбама члана 146 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, скрећемо пажњу да завод за медицину рада који оснива Република Србија, уз сарадњу са потписницима Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, није донео јединствену методологију за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама.

### 3.3. Број запослених у Дому здравља

Одредбама члана 27к став 1 Закона о буџетском систему прописано је да је периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2023. године корисницима јавних средстава дозвољено да без посебних дозвола и сагласности у текућој календарској години приме у радни однос на неодређено време и радни однос на одређено време у својству приправника до 70% укупног броја лица којима је престао радни однос на неодређено време по било ком основу у претходној календарској години (умањен за број новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника у тој календарској години), док о пријему новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника изнад тог процента одлучује тело Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

Одредбама члана 7 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се радно место код послодавца попуњава на један од следећих начина:

- 1) трајним премештајем запосленог;
- 2) на основу споразума о преузимању;
- 3) спровођењем конкурса.

Поступак спровођења конкурса из става 1. тачка 3) овог члана покреће послодавац доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа која је у складу са кадровским планом здравствене установе који се доноси у складу са законом којим се уређује здравствена заштита, а спроводи се расписивањем јавног огласа.

Јавни оглас из става 2. овог члана објављује се на огласној табли и интернет презентацији послодавца, као и код Националне службе за запошљавање, а доставља се и Министарству здравља ради објављивања на интернет страници Министарства здравља.

Дом здравља је у 2021. години примио у радни однос на неодређено време 12 лица у складу са прописима.

Одредбама члана 27к став 4 Закона о буџетском систему прописано је да почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев у својству приправника), лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

Дом здравља је у току 2021. године са 22 лица закључио уговор о радном односу на одређено време, од чега је девет лица примљено на замену привремено одсутних запослених, што је у складу са ограничењем прописаним Законом о буџетском систему.
--

Увидом у податке из Обрасца 7 Завршног рачуна Дома здравља на дан 31.12.2021. године утврђено је да је укупан број запослених 336, од чега је 311 било у радном односу на неодређено време а 25 на одређено време.

#### **Кадровски план Дома здравља**

Одредбама члана 161 Закона о здравственој заштити прописано је да министар доноси кадровски план за запослене у здравственим установама у јавној својини за територију Републике Србије кога чини укупан број запослених обухваћен појединачним кадровским плановима здравствених установа у јавној својини. Даље је прописано да

кадровски план представља максимални број запослених у здравственим установама у јавној својини.

Министарство здравља је донело Кадровски план за Дом здравља Лозница за 2020. годину који је био на снази и у 2021. години.

У поступку ревизије извршена је анализа кадровске структуре запослених у смислу систематизованих радних места и броја запослених у односу на кадровски план одобрен за Дом здравља. Анализом је утврђено да Дом здравља у структури запослених има два зубна техничара више и две стоматолошке сестре мање у односу на број запослених утврђен кадровским планом. Имајући у виду да запослени на наведеним радним местима имају исти коефицијент за обрачун и исплату зарада, није дошло до прекорачења у обиму средстава које Дом здравља требају од Републичког фонда за здравствено осигурање за уговорене раднике.

Даљом анализом је утврђено да укупан број запослених утврђен актом о организацији и систематизацији радних места, као и број попуњених систематизованих радних места, мањи од броја утврђеног кадровским планом. О напред наведеном дат је наредни табеларни приказ.

Табела 12. Преглед броја запослених у Дому здравља у 2021. години у односу на број запослених утврђен кадровским планом и актом о систематизацији радних места

Опис	Број запослених утврђен Кадровским планом	Број запослених утврђена актом о систематизацији	Број запослених (попуњена радна места)	Разлика броја запослених утврђена актом о систематизацији у односу на кадровски план	Разлика броја запослених (попуњена радна места) у односу на кадровски план
1	2	3	4	5 (3-2)	6 (4-2)
Укупан број запослених који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	329	322	322	(7)	(7)

Укупан број систематизованих радних места и број запослених у Дому здравља је у оквиру броја одређеним Кадровским планом.

#### **3.4. Накнаде у натури и накнаде трошкова за запослене**

Одредбама члана 102 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора уређено је да запослени има право на 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.

Дом здравља је у 2021. години извршио расходе по овом основу у износу од 12.427.148 динара.

Дом здравља није донео Акт којим је ближе уређен начин обрачуна и исплате трошкова превоза на посао и са посла већ директно примењује члан 118. Закона о раду и члан 18. Закона о порезу на доходак грађана којим је предвиђен неопорезиви део за

исплату трошкова превоза у износу од 3.988,00 дин. Право на накнаду трошкова превоза за долазак на рад и одлазак са рада запослени остварују потписивањем Изјаве о накнади трошкова превоза којима се, између осталог, дају изјаву о начину доласка и повратка са рада, односно да ли користе прву зону градског саобраћаја, другу зону градског саобраћаја, линију приградског саобраћаја, линију међуградског саобраћаја или користе другу врсту превоза (нпр. аутомобил).

Дом здравља је обрачун и исплату накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада уплатом на рачун вршио на основу броја долазака и одлазака са рада који се преузима из радних листа за претходни месец и ценовника ауто-превозника.

У поступку ревизије, на одабраном узорку, извршено је тестирање накнаде за долазак и одлазак са рада.

Прегледом документације која обухвата обрачун накнаде за долазак и одлазак са рада, евиденције присутности на раду запослених, ценовнике ауто-превозника по релацијама превоза, рачуне за гориво као документованим трошковима превоза, утврђено је да су накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада обрачунате и исплаћене на исправан начин.

Дом здравља је обрачун и исплату накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада вршио у складу са прописима који уређују ову област.

### 3.5. Социјална давања запосленима

#### *Отпремнина при одласку у пензију*

Одредбом члана 105 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе је уређено да је послодавац дужан да запосленом исплати отпремнину 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.

Дом здравља је у 2021. години исплатио отпремнине при одласку у пензију за 12 запослених у износу од 3.734.074 динара.

Увидом у документацију (решење о престанку радног односа због одласка у пензију, решење о утврђивању права на исплату отпремнине, потврде о оствареној просечној заради, обрачун отпремнине, требовање средстава од Републичког фонда за здравствено осигурање, изводе текућег рачуна, обавештења о поднетој појединачној пореској пријави) на одабраном узорку, утврђено је да је Дом здравља исплатио отпремнину при одласку у пензију у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Дом здравља је обрачунао и исплатио отпремнине приликом одласка у пензију у складу са прописима и решењима о утврђивању права на исплату отпремнине.

### 3.6. Награде запосленима и остали посебни расходи

#### Јубиларне награде

Одредбама члана 105 ст. 6 и 7 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе је уређено да је послодавац дужан да запосленом исплати јубиларну награду у износу од:

- 1) 50% просечне зараде у Републици Србији – за 10 година рада проведених у радном односу;
- 2) једне просечне зараде у Републици Србији – за 20 година рада проведених у радном односу;
- 3) једне и по просечне зараде у Републици Србији – за 30 година рада проведених у радном односу;
- 4) две просечне зараде у Републици Србији – за 35 година рада проведених у радном односу;
- 5) три просечне зараде у Републици Србији - за 40 година рада проведених у радном односу.

Исплата доспева у року од 30 дана од дана када је запослени стекао право на јубиларну награду, у складу са просеком зараде из статистичких података из децембра месеца претходне године.

Дом здравља је у току 2021. године, исплатио јубиларне награде за 15 запослених у износу од 4.137.531 динара.

Увидом у документацију (решење о утврђивању права на јубиларну награду, обрачун јубиларних награда, радне књижице запослених, обавештења о поднетој појединачној пореској пријави) на одабраном узорку, утврђено је да је Дом здравља у 2021. години обрачунао и исплатио јубиларне награде запосленима у прописаном износу у зависности од броја година рада проведених у радном односу, сагласно одредбама члана 105 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Дом здравља је обрачунао и исплатио јубиларне награде у складу са прописима.
--

#### Остале награде

Дом здравља је у току 2021. године извршио расходе у износу од 29.139.343 динара за исплату новчане помоћи уговореним радницима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, по основу Закључка Владе Републике Србије<sup>86</sup>.

Наведеним Закључком је дата сагласност за исплате награда са припадајућим порезом и доприносима за обавезно социјално осигурање, запосленима у здравственим установама из Плана мреже здравствених установа, чије се плате финансирају из средстава обавезног здравственог осигурања, који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 (корона вирус).

У поступку ревизије извршили смо увид у документацију везану за обрачун и исплату новчане помоћи запосленима у Дому здравља Лозница, који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19

<sup>86</sup> 05 број: 53-9870/2020 од 3. децембра 2020. године.



изазване вирусом SARS-CoV-2 (Закључак Владе Републике Србије, Одлуку о критеријумима за исплату новчане помоћи, Правилник о начину стицања и расподели сопствених прихода, месечна Решења директора, захтеве непосредних руководиоца служби, евиденције присутности запослених на пословима лечења и збрињавања оболелих пацијената, документацију везану за обрачун и исплату ове врсте награде за запослене).

Управни одбор Дома здравља је на основу дописа<sup>87</sup> Министарства здравља донео Одлуку о исплати новчане помоћи запосленима у Дому здравља који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од COVID-19 изазваног вирусом SARS-CoV-2<sup>88</sup>.

Према поменутој Одлуци, основни критеријум за исплату новчане помоћи је ангажовање запослених у Дому здравља за време трајања пандемије COVID-19.

У објашњењу<sup>89</sup> које нам је руководство Дома здравља доставило наводи се да Одлуком о исплати новчане помоћи нису предвиђени детаљнији критеријуми за исплату новчане помоћи, већ се исплата новчане помоћи обавља на основу критеријума наведеним у Правилнику о начину стицања и расподели сопствених прихода.

Чланом 5 Правилника о начину стицања и расподели сопствених прихода превиђено је да се средствима из сопствених прихода, основна плата запослених, укључујући и директора Дома здравља, може увећати до 30% по запосленом а на основу процента учешћа трошкова рада у оствареном приходу и у складу са расположивим средствима.

Министарство здравља је актом број: 120-01-31/2020-05 од 6. августа 2020. године, обавестило здравствене установе да се исплата награда, бонуса и сл. врши на основу појединачног акта (решења) директора здравствене установе, а у складу са критеријумима које је утврдио орган управљања здравствене установе (директор или Управни одбор). Такође се наглашава се да при утврђивању критеријума посебно треба ценити фактички рад запосленог, односно тежину, врсту и обим посла који запослени обавља, као и све друге елементе који могу имати утицај на правилно утврђену висину награде, бонуса и сл. Наводи се и да се исплата новчаног износа може утврдити до 30% од основне плате, као и да је директор здравствене установе одговоран за правилно утврђену висину награде, бонуса и сл., односно за списак запослених којима су утврђена ова примања.

Увидом у захтеве непосредних руководиоца за исплату новчане помоћи и Решења које је в.д. директор Дома здравља доносио, за десет запослених којима је исплаћена новчана помоћ за месец јун и новембар 2021. године, утврђено је да је новчана помоћ одобравана у процентима од 10-30% за запослене који су у посматраним месецима били ангажовани на лечењу и збрињавању пацијената оболелих од COVID-19 изазваног вирусом SARS-CoV-2, а на основу процене непосредног руководиоца службе и в.д. директора Дома здравља.

Дом здравља није Одлуком о исплати новчане помоћи утврдио критеријуме за исплату новчане помоћи запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од COVID-19 изазваног вирусом SARS-CoV-2, већ је приликом исплате позивао на одредбе Правилника о начину стицања и расподеле сопствених прихода иако се поменута врста расхода финансира из средстава одобрених од Републичког фонда за здравствено осигурање, што није у складу са актом Министарства здравља којим је ближе

---

<sup>87</sup> Број: 120-01-31/2020-05 од 23.04.2020. године и број: 120-01-31/2020-05 од 25.12.2020. године.

<sup>88</sup> Број: 2033/44-2 од 30.11.2020. године.

<sup>89</sup> Број: 1340 од 19.9.2022. године.

појашњен начин обрачуна и исплате награде и бонуса запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од вируса COVID-19 (корона вирус).

**Откривена неправилност број 14:** Дом здравља није ближе утврдио критеријуме за исплату награда запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од корона вируса, што није у складу са актом Министарства здравља (број: 120-01-31/2020-05 од 23.04.2020. године) којим је ближе појашњен начин обрачуна и исплате награде запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од наведеног вируса.

**Препорука број 13:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ближе утврде критеријуме за исплату награда запосленима који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од корона вируса, у складу са одговарајућим прописима.

#### **Прилог 4 - Остала питања**

У поступку ревизије утврђено је следеће:

1) Закључком Владе Републике Србије<sup>90</sup> предвиђена је исплата награде са припадајућим порезом и доприносима за обавезно социјално осигурање, запосленима у здравственим установама из Плана мреже здравствених установа, чије се плате финансирају из средстава обавезног здравственог осигурања, који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести изазване корона вирусом. Међутим, руководство Дома здравља Лозница донело је Одлуку о исплати „новчане помоћи“ запосленима у Дому здравља који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих корона вирусом. Такав начин третирања средстава које здравственим установама обезбеђује Републички фонд за здравствено осигурање, довео је до тога да се „новчана помоћ“ (односно награда) евидентира на конту социјалних давања запосленима, уместо на конту награда запосленима и остали посебни расходи, што није у складу са одредбама члана 14 Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем.

---

<sup>90</sup> 05 број: 53-9870/2020 од 3. децембра 2020. године.