



**Извештај о ревизији правилности пословања
Дома здравља Пожаревац, Пожаревац
у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова
у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години**



**Број: 400-1052/2022-05/23
Београд, 26. децембар 2022. године**

Мисија

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

¹ Насловна слика преузета са странице <http://www.dzpozarevac.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 18 препорука које су усмерене на:

- планирање и спровођење поступака јавних набавки, као и праћење извршења уговора у складу са прописима којима се уређује област јавних набавки;
- обрачун и исплату плата, додатака и накнада запослених у складу са прописима;
- утврђивање сопствених прихода и расхода за остваривање права на увећање плата и учешћа трошкова рада у оствареном приходу, као основа за исплату стимулације;
- ажурирање Акта о процени ризика на радном месту и у радној околини;
- унапређење система интерних контрола.

Резиме

Дом здравља Пожаревац, Пожаревац (у даљем тексту: Дом здравља)

Набавку добара и услуга у износу од 5,09 милиона динара није извршио у складу са Законом о јавним набавкама

- набавио је услуге у износу од 4,31 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке;
- повећао је обим предмета набавке без поштовања прописаног поступка у износу од 779 хиљада динара.

Извршио је расходе по основу увећања плата запослених у износу од 16,82 милиона динара, а да:

- није утврђивао сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу;
- није на месечном нивоу утврђивао приходе и расходе за остваривање права на увећање плата по основу стимулације;
- није обавештавао репрезентативни синдикат.

Више је извршио расходе за плате и додатке запослених у износу од 3,98 милиона динара, због примене:

- коефицијената за обрачун и исплату плата у већем износу од прописаних;
- основице за обрачун додатка на плату (минули рад) у већем износу од прописане.

Није изменио и допунио Акт о процени ризика након доношења новог Правилника о организацији и систематизацији послова.

САДРЖАЈ:

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ	5
1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА	5
1.1 Интерни акти којима је ближе уређен поступак јавне набавке садрже све прописане елементе.....	5
1.2 Поступак годишњег планирања јавних набавки је спроведен у складу са Законом, осим у делу доношења предлога планова потреба.	6
1.3 Дом здравља је конкурсну документацију састављао на прописани начин, осим што је ограничио конкуренцију у једном од узоркованих поступака јавних набавки.	8
1.4 Дом здравља је поступак отварања и стручне оцене понуда спроводио у складу са Законом о јавним набавкама.	11
1.5 Дом здравља није доносио одлуке о додели уговора и није објављивао обавештења о закљученом уговору у прописаном року.	12
1.6 Дом здравља је набавио добра и услуге најмање у износу од 779 хиљада динара, без измене уговора о јавној набавци, односно без спроведеног поступка јавне набавке.	13
1.7 Дом здравља је набавио услуге најмање у износу од 4,31 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона.	14
1.8 Дом здравља, део набавки на које се Закон не примењује, није спроводио у складу са прописима.	15
1.9 Дом здравља је евидентирао податке о поступцима јавних набавки и извештавао о набавкама у складу са прописима.	16
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ	17
2.1. Дом здравља је обрачунавао и исплаћивао плате запосленима на начин који није у потпуности у складу са прописима који уређују ову област.	17
2.2. Дом здравља није изменио и допунио Акт о процени ризика у складу са прописима који уређују безбедност и здравље на раду.	20
2.3. Дом здравља није обрачунао јубиларне награде у складу са прописима који уређују ову област.	21
Скретање пажње	22
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА	23
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	30
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ	32
1. Предмет ревизије.....	32
2. Ревидирани период пословања	32
3. Информације о субјекту ревизије.....	32
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима	36
5. Критеријуми	36
6. Методологија рада	37
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији.....	37
V Прилози	38
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија	39
Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије	44
Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова	45
Прилог 4 – Расходи за запослене	63

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА

ИНТЕРНА РЕГУЛАТИВА И ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

1.1 Интерни акти којима је ближе уређен поступак јавне набавке садрже све прописане елементе.

1.1.1. Дом здравља није објавио Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, који је донет 2014. године, на својој интернет страници.

Законом о јавним набавкама², који се примењивао до 30. јуна 2020. године (у даљем тексту: раније важећи Закон о јавним набавкама) прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци, као и да су наручиоци дужни да интерни акт објаве на својој интернет страници (члан 22 ст. 1 и 5).

Управни одбор Дома здравља Пожаревац је 2014. године, донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке³, којим се уређује процедура планирања набавки, спровођења поступака јавних набавки и извршење уговора унутар Дома здравља Пожаревац.

У поступку ревизије је утврђено да Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке није објављен на интернет страници Дома здравља Пожаревац, што није у складу са одредбом члана 22 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 1. Доношење и примена интерних аката.

1.1.2. Правилник о ближем уређивању поступка набавке у Дому здравља Пожаревац, из 2020. године, садржи све прописане елементе и објављен је на интернет страници Дома здравља.

Законом о јавним набавкама⁴ који се примењује од 1. јула 2020. године (у даљем тексту: важећи Закон 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 планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, као и да је наручилац дужан да објави наведени акт на својој интернет страници (члан 49 ст. 2 и 3).

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

³ Број: 562/3 од 18. марта 2014. године.

⁴ „Службени гласник РС”, број 91/19.

Управни одбор Дома здравља Пожаревац донео је Правилник о ближем уређивању поступка набавке у Дому здравља Пожаревац⁵ којим је уређен начин планирања, спровођења поступака јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга. Правилник је објављен на интернет страници Дома здравља.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 1. Доношење и примена интерних аката.

1.1.3. Дом здравља је донео Правилник о организацији и систематизацији радних места, којим су одређена радна места у оквиру којих ће се обављати послови јавних набавки и на наведена радна места распоредио лица која имају положен стручни испит за службеника за јавне набавке.

Раније важећим Законом о јавним набавкама 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 је укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од 25 милиона динара мора да има најмање једног службеника за јавне набавке.

Важећим Законом о јавним набавкама није предвиђена обавеза наручиоца да има службеника за јавне набавке.

Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Пожаревац⁶ уређено је да послове јавних набавки за Дом здравља обавља Одељење за јавне набавке у оквиру Службе за правне и економско финансијске послове. Руководилац послова јавних набавки, као и запослени на радном месту службеник јавних набавки испуњавају услов утврђен овим правилником да имају положен стручни испит за службеника за јавне набавке.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 1. Доношење и примена интерних аката, Службеник за јавне набавке.

1.2 Поступак годишњег планирања јавних набавки је спроведен у складу са Законом, осим у делу доношења предлога планова потреба.

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

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).

⁵ Број: 7856/4 од 21. децембра 2020. године.

⁶ Број: 3187 од 28. јуна 2019. године

План јавних набавки за 2020. годину садржи све прописане елементе и објављен је на Порталу јавних набавки у прописаном року у складу са одредбама члана 51 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 2. Планирање јавних набавки, План јавних набавки за 2020. годину.

1.2.2. План јавних набавки за 2020. годину, донет по одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама, усклађен је са одредбама важећег Закона о јавним набавкама и објављен на Порталу јавних набавки.

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да су наручиоци дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама овог закона (члан 239 став 2).

Дом здравља је План јавних набавки за 2020. годину, који је донео по одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама, ускладио са одредбама важећег Закона о јавним набавкама. Након усвајања од стране Управног одбора Дома здравља Пожаревац План је објављен на Порталу јавних набавки.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 2. Планирање јавних набавки, План јавних набавки за 2020. годину.

1.2.3. План јавних набавки за 2021. годину, који садржи све прописане елементе, као и све његове измене објављени су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља.

Важећим Законом 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 објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од 10 дана од дана доношења (члан 88 ст. 1 и 3).

План јавних набавки за 2021. годину који садржи све прописане елементе, као и све његове измене објављени су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља Пожаревац у прописаном року у складу са одредбама члана 88 ст. 1 и 3 важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 2. Планирање јавних набавки, План јавних набавки за 2021. годину.

1.2.4. Директор Дома здравља је утврдио предлоге планова потреба за 2020. годину и за 2021. годину и доставио Управном одбору ради усвајања, без прибављеног мишљења Стручног савета Дома здравља.

Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке⁷ уређено је да Предлог плана потреба директор здравствене установе доставља на мишљење стручном савету здравствене установе и да по прибављеном мишљењу утврђује предлог плана потреба и доставља га управном одбору здравствене установе ради усвајања (члан 7).

У поступку ревизије није презентован доказ да је Стручни савет дао мишљење на Предлоге планова потреба за 2020. годину и за 2021. годину, пре утврђивања предлога и достављања Управном одбору Дому здравља.

Директор Дома здравља је утврдио предлоге планова потреба за 2020. годину и за 2021. годину и доставио Управном одбору ради усвајања, без прибављеног мишљења Стручног савета Дома здравља, што није у складу са чланом 7 став 2 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 4).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 2. Планирање јавних набавки, Планирање централизованих јавних набавки.

СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПАКА ЈАВНИХ НАБАВКИ

1.3 Дом здравља је конкурсну документацију састављао на прописани начин, осим што је ограничио конкуренцију у једном од узоркованих поступака јавних набавки.

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 евиденцију о спроведеним поступцима јавних набавки у ове две године, утврђено је да су узорковане јавне набавке за које је Дом здравља покренуо поступак претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Услови за покретање поступка.

⁷ „Службени гласник РС”, бр. 34/19, 64/19, 17/20 и 21/20.

1.3.2. Изјаве о непостојању сукоба интереса нису потписане од стране свих чланова комисије у два поступка јавне набавке из 2020. године и пет поступака из 2021. године.

Поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку коју именује наручилац. Раније важећим Законом о јавним набавкама прописан је начин и услови за образовање комисије за јавну набавку, њен састав, као и садржај решења о образовању комисије. Такође, прописано је да након доношења решења чланови комисије потписују изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса (члан 54). Важећим Законом о јавним набавкама предвиђено је да након отварања понуда или пријава, представник наручиоца, члан комисије за јавну набавку потписује изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса (члан 50).

У поступку ревизије утврђено је да, у два поступка јавне набавке који су спроведени током 2020. године и пет поступака из 2021. године, изјаву о непостојању сукоба интереса нису потписали сви чланови комисије за јавну набавку, што није у складу са одредбама члана 54 раније важећег Закона о јавним набавкама и члана 50 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 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Комисија за јавну набавку.

1.3.3. Дом здравља није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори 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.

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

Увидом у конкурсну документацију о спроведеним поступцима јавне набавке утврђено је да модели уговора, за седам јавних набавки и уговори који су се извршавали у две буџетске године, нису 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, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Модел уговора.

1.3.4. Дом здравља је у отвореном поступку јавне набавке горива за возила одредио додатни услов у погледу техничког капацитета којим се ограничава конкуренција међу понуђачима.

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима, као и да не може да одређује услове који би значили националну, територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима, нити дискриминацију која би произлазила из класификације делатности коју обавља понуђач (члан 12). Исто тако, прописано је да наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета имајући у виду предмет јавне набавке, као и да наручилац одређује додатне услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке (члан 76 ст. 2 и 6).

Дом здравља је у конкурсној документацији за отворени поступак јавне набавке горива за возила број 1/2020, укупне процењене вредности 8,08 милиона динара, одредио додатни услов у погледу техничког капацитета да понуђач располаже продајним објектом који је удаљен највише пет километара од објеката наручиоца Дома здравља Пожаревац у Пожаревцу и продајним објектом који је удаљен највише пет километара од објекта Дома здравља Пожаревац – огранак Костолац у Костолцу.

Увидом у Јавну базу бензинских станица у Србији, коју води Министарство трговине, туризма и телекомуникација, утврђено је да само један понуђач има бензинске станице које испуњавају додатни услов из конкурсне документације.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, у отвореном поступку јавне набавке горива за возила, одредио додатни услов у погледу техничког капацитета којим се ограничава конкуренција међу понуђачима, што није у складу са одредбама чл. 12 и 76 став 2 и 6 раније 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 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке.

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 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Записник о отварању понуда.

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 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Извештај о стручној оцени понуда.

1.5 Дом здравља није доносио одлуке о додели уговора и није објављивао обавештења о закљученом уговору у прописаном року.

1.5.1. Дом здравља, за два поступка јавне набавке мале вредности, није донео одлуке о додели уговора у прописаном року од десет дана од дана отварања понуда.

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да на основу извештаја о стручној оцени понуда наручилац доноси одлуку о додели уговора, у року одређеном у позиву за подношење понуда. Рок за доношење одлуке о додели не може бити дужи од 25 дана од дана отварања понуда, осим у нарочито оправданим случајевима, као што је обимност или сложеност понуда, односно сложеност методологије доделе пондера, када рок може бити 40 дана од дана отварања понуда. У поступку јавне набавке мале вредности рок за доношење одлуке о додели уговора не може бити дужи од десет дана (члан 108).

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да Дом здравља код две јавне набавке мале вредности, и то: број 2/2020 – Конвексна сонда за Ултразвучни апарат тип ACUSON X700 и број 8/2020 – Остали медицински потрошни материјал није донео одлуке о додели уговора у року од десет дана од дана отварања понуда у складу са одредбом члана 108 раније 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 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Одлука о додели уговора.

1.5.2. Дом здравља, за четири поступка јавне набавке, није објавио обавештења о закљученим уговорима на Порталу јавних набавки у року од пет дана од дана закључења уговора.

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 Дом здравља, за четири јавне набавке, није објављивао обавештења о закључењу уговора у прописаном року у складу са одредбом члана 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Обавештење о закљученом уговору.

1.5.3. Дом здравља, за четири поступка јавне набавке, није на својој интернет страници објавио обавештења о закљученом уговору о јавној набавци, а за три поступка није објављивао огласе на својој интернет страници, као ни на Порталу јавних набавки.

Раније важећим Законом о јавним набавкама прописано је да се огласи о јавној набавци објављују на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца. Огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности, објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа (члан 57 став 1).

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да Дом здравља за четири поступка јавне набавке, није на својој интернет страници објавио обавештења о закљученом уговору о јавној набавци, а за три поступка ни на својој интернет страници, ни на Порталу јавних набавки, што није у складу са одредбом члана 57 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Обавештење о закљученом уговору.

ИЗВРШЕЊЕ УГОВОРА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

1.6 Дом здравља је набавио добра и услуге најмање у износу од 779 хиљада динара, без измене уговора о јавној набавци, односно без спроведеног поступка јавне набавке.

1.6.1. Дом здравља је, за два уговора, повећао обим предмета набавке, најмање у износу од 231 хиљаде динара, односно до 10% првобитне вредности закључених уговора, без измене уговора о јавној набавци.

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да наручилац може након закључења уговора о јавној набавци без спровођења поступка јавне набавке повећати обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора (члан 115 став 1). Важећим Законом о јавним набавкама је прописано да наручилац може током трајања уговора о јавној набавци да измени уговор без спровођења поступка јавне набавке на начин да се повећа обим набавке, ако је, између осталог, испуњен услов да вредност измене мора бити мања од 10% првобитне вредности уговора о јавној набавци добара или услуга (чл. 155 и 160).

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља повећао обим предмета набавке, најмање у износу од 231 хиљаде динара,

односно до 10% првобитне вредности закључених уговора, без измене уговора о јавној набавци, што није у складу са одредбама чл. 155 и 160 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 3 – Набавке добара, услуга и радова, 4. Извршење уговора о јавним набавкама.

1.6.2. Дом здравља је повећао обим предмета набавке, најмање у износу од 548 хиљада динара, односно више од 10% првобитне вредности закљученог уговора, без спроведеног поступка јавне набавке, 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, најмање у износу од 548 хиљада динара, односно више од 10% првобитне вредности закључених уговора, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке, што није у складу са одредбама чл. 11-21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 11).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 4. Извршење уговора о јавним набавкама.

НАБАВКЕ БЕЗ СПРОВЕДЕНОГ ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

1.7 Дом здравља је набавио услуге најмање у износу од 4,31 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона.

1.7.1. Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе за набавку услуга механичких поправки возила, мобилног телефона, интернета и слично у 2021. години, најмање у износу од 4,31 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона.

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 у 2021. години набављао услуге мобилног телефона, механичких поправки возила, интернета и слично, најмање у износу од 4,31 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису

постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са одредбама чл. 11 – 21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 12).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 5. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке.

НАБАВКЕ НА КОЈЕ СЕ ЗАКОН О ЈАВНИМ НАБАВКАМА НЕ ПРИМЕЊУЈЕ

1.8 Дом здравља, део набавки на које се Закон не примењује, није спроводио у складу са прописима.

1.8.1. Дом здравља није обезбедио конкуренцију приликом спровођења набавки добара и услуга на које се Закон о јавним набавкама не примењује.

Законом о јавним набавкама уређено је на које набавке се Закон о јавним набавкама не примењује, односно које набавке су изузете од примене одредби Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је сачинио План набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама за 2020. и 2021. годину.

Увидом у узорковану документацију која се односи на набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама утврђено је да Дом здравља није пружио писане доказе да је обезбедио конкуренцију:

- приликом спровођења пет набавки добара и услуга у 2020. години укупне вредности 1,47 милиона динара на које се Закон о јавним набавкама не примењује,

- за набавку услуга на основу закључених уговора о делу у 2020. и 2021. години у укупном износу од 1,58 милиона динара,

што није у складу са одредбом члана 39 став 3, а у вези са чланом 10 раније важећег Закона о јавним набавкама и није у складу са одредбом члана 27 став 2, а у вези са чланом 7 важећег Закона о јавним набавкама.

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 – Набавке добара, услуга и радова, 6. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује.

ИЗВЕШТАВАЊЕ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

1.9 Дом здравља је евидентирао податке о поступцима јавних набавки и извештавао о набавкама у складу са прописима.

1.9.1. Дом здравља је достављао Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о јавним набавкама у прописаном року 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.

Увидом у достављене кварталне (тримесечне) извештаје Дома здравља утврђено је да је Дом здравља достављао Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о јавним набавкама у прописаном року у складу са раније важећим Законом о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 7. Извештавање о јавним набавкама.

1.9.2. Дом здравља је, на Порталу јавних набавки, евидентирао податке о вредности и врсти набавки које су изузете од примене закона, односно набавки на које се закон не примењује.

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, на Порталу јавних набавки, евидентирао податке о вредности и врсти набавки које су изузете од примене закона.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, 7. Извештавање о јавним набавкама.

2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

ОБРАЧУН И ИСПЛАТА ПЛАТА

2.1. Дом здравља је обрачунавао и исплаћивао плате запосленима на начин који није у потпуности у складу са прописима који уређују ову област.

2.1.1. Дом здравља је приликом обрачуна плата примењивао прописане основице за обрачун и исплату плата које су утврђене актом Владе, корективни коефицијент и део плате по основу радног учинка, као и прописане процене за увећање плата по основу додатака на плату.

У поступку ревизије је утврђено да су плате запосленима:

- обрачунате применом прописаних основица за обрачун и исплату плата запослених у државним органима и јавним службама у складу са актом Владе Републике Србије;
- обрачунате применом корективног коефицијента и дела плате по основу радног учинка у складу са 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 плата запослених у здравственим установама;
- обрачунати применом 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 4 – Расходи за запослене, 4.1. Обрачун и исплата плата запослених.

2.1.2. Дом здравља је, у току 2021. године, више извршио расходе за плате запослених, са припадајућим доприносима на терет послодавца, најмање у износу од 1,52 милиона динара, због примене коефицијената за обрачун и исплату плата у већем износу од прописаних.

Коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему и утврђени су одредбама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, као и увећање ових коефицијената по основу руковођења и на основу стручно признатих и научних звања.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, у току 2021. године, више извршио расходе за плате запослених, са припадајућим доприносима на терет послодавца, најмање у износу од 1,52 милиона динара, због примене коефицијената за обрачун и исплату плата који су већи од прописаних, што није у складу са одредбама члана 2 став 1 тачка 13) и члана 3 став 1 тачка 11) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене, 4.1. Обрачун и исплата плата запослених.

2.1.3. Дом здравља је, у току 2021. године, више извршио расходе за додаток на плату по основу временаведеног у радном односу (минули рад), са припадајућим доприносима на терет послодавца, најмање у износу од 2,46 милиона динара, због примене основице за обрачун додатка на плату у већем износу од прописаног.

Законом о платама у државним органима и јавним службама је уређено да додаток на плату припада за: 1) време проведено у радном односу (минули рад) у висини од 0,4 % од основице, за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца; 2) дежурство и друге случајеве рада дужег од пуног радног времена одређене прописима (прековремени рад); 3) рад на дан државног и верског празника; 4) дневну накнаду за повећане трошкове рада и боравка на терену (теренски додаток); 5) рад ноћу (између 22,00 и 6,00 часова наредног дана), ако такав рад није вреднован при утврђивању коефицијента. Основицу за обрачун додатка на плату чини основна плата, која се одређује множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента, увећана за радни учинак (члан 5).

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља приликом обрачуна додатка на плату по основу временаведеног у радном односу (минули рад) примењивао основицу у већем износу од прописане, јер је у основицу за обрачун додатка на плату за минули рад, поред основне плате увећане за радни учинак укључио и све остале додатке на плату (прековремени, дежурство, рад недељом, рад на дан државног празника, приправност и друго), што није у складу са одредбама члана 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 15).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене, 4.1. Обрачун и исплата плата запослених.

2.1.4. Дом здравља није ускладио одредбе уговора о раду које се односе на називе послова које запослени обављају са важећим Правилником о организацији и систематизацији послова.

Законом о запосленима у јавним службама⁸ је прописано да се Правилником о организацији и систематизацији послова у јавној служби (у даљем тексту: Правилник) утврђују организациони делови у јавној служби, радна места у организационим деловима, опис послова који се обављају на радним местима, одређење

⁸ „Службени гласник РС”, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.

стручне спреме, односно образовања потребног за обављање послова радног места, број извршилаца и други посебни услови за рад на тим пословима (члан 30). Такође, прописано је да су јавне службе дужне да донесу Правилник усклађен са одредбама закона којим се уређује систем плата у јавном сектору и овог закона, као и да донесу решења којима се утврђују називи радних места чије послове запослени обављају у складу са називима из Правилника. Овим решењима мењају се по сили закона одредбе уговора о раду које се односе на називе послова које запослени обављају (члан 159).

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није донео решења којима се утврђују називи радних места чије послове запослени обављају у складу са називима из важећег Правилника о организацији и систематизацији послова, који је донет на основу Закона о запосленима у јавним службама и Уредбе о Каталогу радних места, што није у складу са одредбама члана 159 Закона о запосленима у јавним службама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 16).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене, 4.1. Обрачун и исплата плата запослених.

2.1.5. Дом здравља је, током 2021. године увећавао плате запосленима и по том основу извршио расходе у износу од 16,82 милиона динара, а да није утврђивао сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу, није на месечном нивоу утврђивао приходе и расходе за остваривање права на увећање плата по основу стимулације и није о томе обавештавао репрезентативни синдикат.

Законом о платама у државним органима и јавним службама је прописано да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи, могу увећати плате до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Одредбама члана 12 став 2 и 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се запосленима у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, а које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, плате могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу. Такође, прописано је да се елементи за обрачун и исплату овако увећане плате утврђују општим актом послодавца.

Одредбама члана 94 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе⁹, уређено је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у

⁹ Службени гласник бр. 96/19 и 58/20 – Анекс 1

оствареном приходу, до висине оствареног прихода. У ставу 2 истог члана уређено је да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање права из става 1 овог члана и о томе обавести репрезентативни синдикат, док је ставом 3 уређено да се елементи за обрачун и исплату плата у складу са ставом 1 тог члана, утврђују општим актом послодавца

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, током 2021. године, извршио расходе на име увећања плата по основу стимулације у износу од 16,82 милиона динара, а да није на месечном нивоу утврђивао укупне приходе и расходе извршене ради остваривања сопствених прихода, а самим тим ни учешће трошкова рада у наведеним приходима, нити је о томе обавештавао репрезентативни синдикат, што није у складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 94 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 17).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене, 4.2. Увећање плата запослених.

УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА

2.2. Дом здравља није изменио и допунио Акт о процени ризика у складу са прописима који уређују безбедност и здравље на раду.

2.2.1. Дом здравља није изменио и допунио Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини након доношења Правилника о организацији и систематизацији послова из 2019. године и његових каснијих измена и допуна.

Законом о безбедности и здрављу на раду¹⁰ 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 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).

У поступку ревизије је утврђено да називи радних места наведени у Акту о процени ризика на радном месту и у радној околини нису усклађени са описом послова и називима радних места обухваћених Правилником о организацији и систематизацији послова и изменама и допунама наведеног правилника, односно да Дом здравља није извршио измене и допуне акта о процени

¹⁰ „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др. закон.

ризика, односно није извршио усаглашавање истог са Правилником о организацији и систематизацији послова из 2019. године, као и његовим каснијим изменама и допунама, што није у складу са складу са чланом 15 став 2 тачка 4) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 18).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене, 4.3. Увођење скраћеног радног времена.

ДРУГА ПРИМАЊА ЗАПОСЛЕНИХ

2.3. Дом здравља није обрачунао јубиларне награде у складу са прописима који уређују ову област.

2.3.1. Дом здравља је, у 2021. години, приликом обрачуна и исплате јубиларних награда запосленима, обрачунао и исплатио порез на зараде на примања запосленог од послодавца по основу јубиларне награде у мањем износу за 100 хиљада динара од износа прописаног Законом о порезу на доходак грађана, због погрешно утврђене основице за опорезивање.

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.

Дом здравља је, неправилно применио коефицијент за прерачун на бруто пореску основицу, при чему је порез на зараде на примања запосленог од послодавца по основу јубиларне награде запосленима обрачунао на основицу која је мања од прописане. На тај начин, Дом здравља је, у 2021. години, приликом обрачуна и исплате јубиларних награда запосленима, обрачунао и исплатио порез у мањем износу за 100 хиљада динара од прописаног износа.

Одговорна лица Дома здравља Пожаревац су поднела измењене пореске пријаве за период јануар – децембар 2021. године и уплатила разлику мање уплаћеног пореза на зараде на примања запослених од послодавца по основу јубиларне награде, чиме је мера предузета у поступку ревизије.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене, 4.4. Друга примања запослених.

Скретање пажње

- 1) *Скрећемо пажњу на Прилог 4 – 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 4 – Расходи за запослене, 4.3. Увођење скраћеног радног времена);*
- 2) *Скрећемо пажњу на Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија у којем је описано да је Управни одбор Дома здравља Пожаревац, ради усклађивања са Законом о здравственој заштити, дана 25. маја 2020. године, донео Статут Дома здравља Пожаревац, који је, дана 26. маја 2020. године, достављен оснивачу на разматрање. До окончања поступка ревизије, Министарство здравља није дало сагласност на Статут (Описано у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Контролно окружење).*

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

ПРИОРИТЕТ 1¹¹

- 1) Дом здравља Пожаревац је, за два уговора, повећао обим предмета набавке, најмање у износу од 231 хиљаде динара, односно до 10% првобитне вредности закључених уговора, без измене уговора о јавној набавци, што није у складу са одредбама чл. 155 и 160 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 4. Извршење уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 12);
- 2) Дом здравља Пожаревац је повећао обим предмета набавке, најмање у износу од 548 хиљада динара, односно више од 10% првобитне вредности закљученог уговора, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке, што није у складу са одредбама чл. 11-21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 4. Извршење уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 13);
- 3) Дом здравља Пожаревац је преузео обавезе и извршио расходе за набавку услуга механичких поправки возила, мобилног телефона, интернета и слично у 2021. години, најмање у износу од 4,31 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 11 – 21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 5. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке, Откривена неправилност 14);
- 4) Дом здравља Пожаревац је, у току 2021. године, више извршио расходе за плате запослених, са припадајућим доприносима на терет послодавца, најмање у износу од 1,52 милиона динара, због примене коефицијената за обрачун и исплату плата у већем износу од прописаних, што није у складу са одредбама члана 2 став 1 тачка 13) и члана 3 став 1 тачка 11) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама (Прилог 4 – Расходи за запослене, 4.1. Обрачун и исплата плата запослених, Откривена неправилност 17);
- 5) Дом здравља Пожаревац је, у току 2021. године, више извршио расходе за додатак на плату по основу временаведеног у радном односу (минули рад), са припадајућим доприносима на терет послодавца, најмање у износу од 2,46 милиона динара, због примене основице за обрачун додатка на плату у већем износу од прописаног, јер је у основицу за обрачун додатка за минули рад укључио и све остале додатке на плату, што није у складу са одредбама члана 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама (Прилог 4 – Расходи за запослене, 4.1. Обрачун и исплата плата запослених, Откривена неправилност 18);
- 6) Дом здравља Пожаревац је током 2021. године увећавао плате запосленима и по том основу извршио расходе у износу од 16,82 милиона динара, а да није утврђивао сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу, није на месечном нивоу утврђивао приходе и расходе за остваривање права на увећање плата по основу стимулације и није о томе обавештавао репрезентативни синдикат, што није у складу са одредбом члана 12 став 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 94 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене

¹¹ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 4 – Расходи за запослене, 4.2. Увећање плата запослених, Откривена неправилност 20);

- 7) Дом здравља Пожаревац је, у 2021. години, приликом обрачуна и исплате јубиларних награда запосленима, обрачунао и исплатио порез на зараде на примања запосленог од послодавца по основу јубиларне награде у мањем износу за 100 хиљада динара од износа прописаног Законом о порезу на доходак грађана, због погрешно утврђене основице за опорезивање (Прилог 4 – Расходи за запослене, 4.4. Друга примања запослених, Јубиларне награде, Откривена неправилност 22);

ПРИОРИТЕТ 2¹²

- 8) Дом здравља Пожаревац није објавио Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, који је донет 2014. године, на својој интернет страници, што није у складу са одредбом члана 22 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 1. Доношење и примена интерних аката, Откривена неправилност 4);
- 9) Директор Дома здравља Пожаревац је утврдио предлоге планова потреба за 2020. годину и за 2021. годину и доставио Управном одбору ради усвајања, без прибављеног мишљења Стручног савета Дома здравља Пожаревац, што није у складу са чланом 7 став 2 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 2. Планирање јавних набавки, Планирање централизованих јавних набавки, Откривена неправилност 5);
- 10) Изјаве о непостојању сукоба интереса нису потписане од стране свих чланова комисије у два поступка јавне набавке из 2020. године и пет поступака из 2021. године, што није у складу са одредбама члана 54 раније важећег Закона о јавним набавкама и члана 50 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Комисија за јавну набавку, Откривена неправилност 6);
- 11) Дом здравља Пожаревац, у седам узоркованих поступака јавних набавки, није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори 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, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Модел уговора, Откривена неправилност 7);
- 12) Дом здравља Пожаревац је у отвореном поступку јавне набавке горива за возила одредио додатни услов у погледу техничког капацитета којим се ограничава конкуренција међу понуђачима, што није у складу са одредбама чл. 12 и 76 став 2 и б раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке, Откривена неправилност 8);

¹² ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана.

- 13) Дом здравља Пожаревац, за два поступка јавне набавке мале вредности, није донео одлуке о додели уговора у року од десет дана од дана отварања понуда, што није у складу са одредбом члана 108 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Одлука о додели уговора, Откривена неправилност 9);
- 14) Дом здравља Пожаревац, за четири поступка јавне набавке, није на својој интернет страници објавио обавештења о закљученом уговору о јавној набавци, а за три поступка није објављивао огласе ни на својој интернет страници, ни на Порталу јавних набавки, што није у складу са одредбом члана 57 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Обавештење о закљученом уговору, Откривена неправилност 10);
- 15) Дом здравља Пожаревац, за четири поступка јавне набавке, није објавио обавештења о закљученим уговорима на Порталу јавних набавки у року од пет дана од дана закључења уговора, што није у складу са чланом 116 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Обавештење о закљученом уговору, Откривена неправилност 11);
- 16) Дом здравља Пожаревац није пружио писане доказе да је обезбедио конкуренцију приликом спровођења пет набавки добара и услуга у 2020. години на које се Закон о јавним набавкама не примењује, што није у складу са одредбом члана 39 став 3, а у вези са чланом 10 раније важећег Закона о јавним набавкама и није у складу са одредбом члана 27 став 2, а у вези са чланом 7 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 6. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, Откривена неправилност 15);
- 17) Дом здравља Пожаревац није пружио писане доказе да је обезбедио конкуренцију за набавку услуга на основу закључених уговора о делу у 2020. и 2021. години, што није у складу са одредбом члана 39 став 3, а у вези са чланом 10 раније важећег Закона о јавним набавкама и није у складу са одредбом члана 27 став 2, а у вези са чланом 7 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 6. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, Откривена неправилност 16);
- 18) Дом здравља Пожаревац није ускладио одредбе уговора о раду које се односе на називе послова које запослени обављају са важећим Правилником о организацији и систематизацији послова, што није у складу са одредбама члана 159 Закона о запосленима у јавним службама (Прилог 4 – Расходи за запослене, 4.1. Обрачун и исплата плата запослених, Откривена неправилност 19);

ПРИОРИТЕТ 3¹³

- 19) Дом здравља Пожаревац 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, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Управљање ризицима, Откривена неправилност 1);

¹³ ПРИОРИТЕТ 3 – Неправилности које је могуће отклонити у року до три године.

- 20) Дом здравља Пожаревац није успоставио интерну ревизију на један од начина прописаних одредбама члана 82 Закона о буџетском систему и члана 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.2. Интерна ревизија, Откривена неправилност 2);
- 21) Дом здравља Пожаревац није у прописаном року и на прописани начин известио министра о функционисању система интерне ревизије за 2021. годину, што није у складу са чланом 82 став 10 Закона о буџетском систему (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.2. Интерна ревизија, Откривена неправилност 3);
- 22) Дом здравља Пожаревац није изменио и допунио Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини након доношења Правилника о организацији и систематизацији послова из 2019. године и његових каснијих измена и допуна, што није у складу са чланом 15 став 2 тачка 4) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини (Прилог 4 – Расходи за запослене, 4.2. Увођење скраћеног радног времена, Откривена неправилност 21).

2. Резиме препорука

ПРИОРИТЕТ 1

- 1) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да успоставе контролне механизме у делу праћења реализације уговора који ће обезбедити да се повећање обима набавки добара, услуга и радова врши до прописаног износа и на прописани начин (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 4. Извршење уговора о јавним набавкама, Препорука број 10);
- 2) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да успоставе контролне механизме у делу праћења реализације уговора који ће обезбедити благовремено покретање поступака јавних набавки, како би се спречиле набавке добара, услуга и радова без спровођења поступака јавних набавки (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 4. Извршење уговора о јавним набавкама, Препорука број 11);
- 3) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да уведу контролне поступке којима ће обезбедити да се набавке добара, услуга и радова планирају и спроводе у складу са прописима који уређују јавне набавке (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 5. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке, Препорука број 12);
- 4) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да предузму мере и активности како би се уговором или анексом уговора о раду утврдили коефицијенти за обрачун и исплату плата у складу са прописима који уређују ову област (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.1. Обрачун и исплата плата запослених, Препорука број 14);
- 5) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да обрачун и исплату плата, додатака и накнада запосленима врше у складу са прописима који уређују ову област (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.1. Обрачун и исплата плата запослених, Препорука број 15);
- 6) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да донесу општи акт којим ће уредити елементе за обрачун и исплату увећања плата запослених, да утврде сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу, као и да након утврђивања прихода и расхода за остваривање права на увећање плата на месечном нивоу, о томе обавештавају репрезентативни синдикат, у складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.1. Обрачун и исплата плата запослених, Увећање плата запослених, Препорука број 17);

ПРИОРИТЕТ 2

- 7) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да планирање потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке врши у складу са начином и поступком прописаним Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2. Планирање јавних набавки, Планирање централизованих јавних набавки, Препорука број 4);

- 8) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да предузму све мере у циљу утврђивања, спречавања и отклањања сукоба интереса у вези са поступцима јавних набавки, односно, да обезбеде да сви чланови комисија потписују изјаву о непостојању сукоба интереса у складу са одредбама Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Комисија за јавну набавку, Препорука број 5);
- 9) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да обезбеде да модели уговора, као обавезни елемент конкурсне документације, као и уговори који се закључују на период до 12 месеци и чије се плаћање реализује 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, у складу са Уредбом о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Модел уговора, Препорука број 6);
- 10) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да критеријуме за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке одређују тако да обезбеде поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације међу понуђачима (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке, Препорука број 7);
- 11) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да одлуке о додели уговора доносе и објављују на прописани начин у складу са одредбама Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Одлука о додели уговора, Препорука број 8);
- 12) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да обавештења о закљученом уговору о јавној набавци објављују у прописаном року у складу са Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 3. Спровођење поступака јавних набавки, Обавештење о закљученом уговору, Препорука број 9);
- 13) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом спровођења набавки добара, услуга и радова на које се Закон о јавним набавкама не примењује, примењују начела Закона о јавним набавкама на начин који је примерен околностима конкретне набавке (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 6. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, Препорука број 13);
- 14) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да одредбе уговора о раду које се односе на називе послова које запослени обављају ускладе са важећим Правилником о организацији и систематизацији послова (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.1. Обрачун и исплата плата запослених, Препорука број 16);

ПРИОРИТЕТ 3

- 15) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да предузму мере да редовно ажурирају стратегију управљања ризиком и да спроводе контролне активности 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, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Управљање ризицима, Препорука број 1);
- 16) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да предузму активности на успостављању интерне ревизије на један од начина прописаних Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.2. Интерна ревизија, Препорука број 2);
- 17) 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, 1.2. Интерна ревизија, Препорука број 3);
- 18) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да измене и допуне Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини у складу са Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини, да изврше процену ризика за сва радна места, утврде 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 (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.2. Увођење скраћеног радног времена, Препорука број 18).

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Дом здравља Пожаревац је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији¹⁴, 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 за умањење ризика од појављивања одређене неправилности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Дом здравља Пожаревац 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, осим оних које су отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Предузете мере у поступку ревизије.

За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За неправилности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана Дом здравља Пожаревац обавезан је да достави доказе о отклањању неправилности, односно предузимању мера исправљања;
2. За неправилности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, Дом здравља Пожаревац 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 поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

¹⁴ „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

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 институција 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
26. децембар 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 Пожаревац, број: 400-1052/2022-05/1 од 1. јуна 2022. године.

1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања Дома здравља Пожаревац која се односи на набавке добара, услуга и радова и расходе за запослене.

2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара 2020. године до 31. децембра 2021. године за предмет ревизије који се односи на набавке добара, услуга и радова и пословање субјекта 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 субјекта ревизије:	Дом здравља Пожаревац
Седиште и адреса:	12000 Пожаревац, Јована Шербановића бр. 12
Матични број:	17816381
Порески идентификациони број:	107025226
Интернет страница:	http://www.dzpozarevac.rs

Историјат Дома здравља

Законом о уређењу санитетске струке и чувању народног здравља (1881. године) у Србији је успостављена организација савременог система здравствене делатности, служба и установа.

Документација из Историјског архива Пожареваца указује на то да организована државна примарна заштита почиње већ 1928. године. Прва државна здравствена установа за примарну заштиту била је смештена у баракама, имала је бактериолошко, хемијско и антибарично одељење уз школску поликлинику. Након тога, постојали су различити облици и форме (здравствене станице, амбуланте и слично).

Садашњи Дом здравља Пожаревац формиран је 1968. године на основу воље запослених у више здравствених установа. После успешно организованих референдума, нову институцију формирали су запослени у радној заједници Здравствених станица у Пожаревацу и радне организације Зубна амбуланта Пожаревац, Антитуберкулозни диспансер Пожаревац и Центар за здравствену заштиту мајке и детета Пожаревац. Антитуберкулозни диспансер и Центар за здравствену заштиту мајке и детета до тада су били у саставу Опште болнице. У јулу 1969. године, на исти начин, припојена је Здравствена станица Божевац, а марта 1985. године и Дом здравља Костолац. Та интеграција оцењена је као друштвено оправдана, а Дом здравља покривао је подручје две општине са 100.000 становника.

Дом здравља је решењем Окружног суда од 31. марта 1989. године, уписан у регистар као Основна организација удруженог рада у својству правног лица. Својство

правног лица ова установа губи 1. априла 1990. године када постаје радна јединица у оквиру Медицинског центра.

У складу са здравственом реформом, 2010. године, Дом здравља Пожаревац се издваја из Здравственог центра, прелази у надлежност локалне самоуправе као оснивача и својство самосталног правног лица стиче уписом у регистар Привредног суда 16. марта 2011. године.

Одлуком о преузимању оснивачких права над домовима здравља¹⁵ Република Србија је 2020. године преузела оснивачка права над Домом здравља Пожаревац.

Дом здравља Пожаревац послује као установа са својством правног лица до 2021. године, када је на основу члана 96 новог Закона о здравственој заштити¹⁶ Влада донела Одлуку о оснивању Здравственог центра Пожаревац¹⁷ који обавља делатност дома здравља и опште болнице, утврђене законом. Овом одлуком је уређено да Здравствени центар Пожаревац почиње са радом даном уписа у надлежни регистар и преузима средства, имовину, права, обавезе и запослене Дома здравља Пожаревац и Опште болнице Пожаревац.

Делатност

Дом здравља је у 2020. и 2021. години примењивао Статут Дома здравља Пожаревац из 2011. године, на који је дата сагласност оснивача¹⁸.

Статутом су уређени: делатност, унутрашња организација, управљање, пословање, услови за именовање и разрешење директора, заменика директора, систем интерне контроле, као и друга питања од значаја за рад Дома здравља.

Сагласно члану 74 став 1 Закона о здравственој заштити, Дом здравља је здравствена установа која обавља здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите. Одредбом члана 75 овог закона уређено је да је дом здравља здравствена установа која обезбеђује најмање:

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

Одредбама члана 14 Статута Дома здравља је уређено да Дом здравља обавља здравствену делатност на примарном нивоу, на подручју града Пожареваца, која обухвата:

- 1) превентивну здравствену заштиту за све категорије становника;
- 2) унапређење и заштиту здравља, спречавање и рано откривање болести, лечење, рехабилитацију болесних и повређених;
- 3) превентивну здравствену заштиту групација становништва изложених повећаном ризику обољевања и осталих становника, у складу са посебним програмом превентивне здравствене заштите;
- 4) здравствено васпитање и саветовање за очување и унапређење здравља;

¹⁵ „Службени гласник РС”, број 21/20 од 6. марта 2020. године.

¹⁶ „Службени гласник РС”, број 25/19.

¹⁷ „Службени гласник РС”, број 11/21 од 12. фебруара 2021. године.

¹⁸ Решењем број: 01-06-12 од 10. марта 2011. године.

- 5) спречавање, рано откривање, лечење и контролу малигних и других масовних незаразних болести;
- 6) спречавање, откривање и лечење болести уста и зуба;
- 7) патронажне посете, лечење, здравствену негу и рехабилитацију у кући, укључујући и палијативно збрињавање;
- 8) хитну медицинску помоћ и санитетски превоз;
- 9) заштиту и унапређење менталног здравља становништва;
- 10) фармацеутску здравствену заштиту у складу са законом;
- 11) рехабилитацију деце и омладине са сметњама у телесном и душевном развоју;
- 12) спроводи мере и здравствену заштиту становништва у елементарним непогодама и другим ванредним стањима;
- 13) организује и спроводи стручно усавршавање здравствених радника, здравствених сарадника и осталих радника;
- 14) спроводи и организује мере сталног унапређења квалитета здравствене заштите и унутрашњу проверу квалитета рада;
- 15) управљање медицинским отпадом;
- 16) спроводи опште и посебне програме здравствене заштите становништва;
- 17) обављање образовне деатности;
- 18) друге послове утврђене законом.

У обављању делатности Дом здравља остварује пуну сарадњу са другим здравственим, социјалним, образовним и другим установама и организацијама за припремање и спровођење програма очувања и унапређења здравља.

Дом здравља у оквиру своје делатности пружа превентивне, дијагностичке, терапијске и рехабилитационе услуге из:

- опште медицине,
- педијатрије,
- здравствене заштите жена,
- хитне медицинске помоћи,
- стоматологије,
- медицине рада,
- поливалентне патронаже и здравствене неге,
- кућног лечења,
- лабораторијске и радиолошке дијагностике.

Органи Дома здравља

Органи Дома здравља су: директор, заменик директора, Управни одбор и Надзорни одбор. Органе Дома здравља у складу са законом именује и разрешава оснивач – Скупштина града Пожареваца.

Директор представља и заступа Дом здравља, организује и руководи процесом рада и пословања, одговоран је за законитост рада Дома здравља, предлаже основне пословне политике, план и програм рада Дома здравља и преузима мере за његово спровођење, доноси акт о унутрашњој организацији и систематизацији послова, одлучује о правима и обавезама запослених из радног односа, у складу са законом, извршава одлуке Управног и Надзорног одбора одговоран је за извршење финансијског плана и програма рада Дома здравља и врши и друге послове предвиђене законом и статутом.

Скупштина града Пожареваца је на седници одржаној 14. јуна 2019. године донела Решење¹⁹ којим је именовала директора Дома здравља Пожаревац.

Одлуком о преузимању оснивачких права над домовима здравља²⁰ 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. 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 и Надзорни одбор током 2020. и 2021 године су радили у саставу који је именовала Скупштина града пожареваца у складу са одредбама Закона о здравственој заштити који је био на снази у време њиховог именовања, односно у периоду 2016 - 2019. године, тако да је Управни одбор имао пет, а Надзорни одбор три члана.

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

Стручни органи Дома здравља су: стручни савет, етички одбор и комисија за унапређење квалитета рада.

Унутрашња организација Дома здравља

Дом здравља Пожаревац је установа посвећена очувању и унапређењу здравља становника општина Пожаревац и Костолац.

Статутом²¹ је уређено да се, у циљу ефикаснијег и рационалнијег обављања делатности, у Дому здравља образују организационе јединице из следећих области делатности:

- 1) здравствене заштите одраслих становника;
- 2) здравствене заштите деце;
- 3) здравствене заштите школске деце;
- 4) здравствене заштите жена;
- 5) хитне медицинске помоћи;
- 6) стоматолошке здравствене заштите;
- 7) медицине рада;
- 8) радиолошке и ултразвучне дијагностике;
- 9) лабораторијске дијагностике;
- 10) правне, економско-финансијске и техничке послове.

Организационе јединице из става 1 и 2 овог члана имају уже организационе јединице као и просторно издвојене здравствене станице и здравствене амбуланте, а што се уређује актом о организацији и систематизацији послова, које доноси директор.

¹⁹ Број: 011-06-86/2019-16-3.

²⁰ 05 број: 022-1915/2020 од 5. марта 2020. године.

²¹ Одредбе члана 16 Статута.

Финансирање Дома здравља

Дом здравља је здравствена установа из Плана мреже здравствених установа²², која остварује средства за рад на начин прописан чланом 144 Закона о здравственој заштити.

За обављање своје делатности, Дом здравља остварује средства за рад из:

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

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:

- Закон о буџетском систему²³;
- Закон о платама у државним органима и јавним службама;
- Закон о здравственој заштити;
- Закон о здравственом осигурању;
- Закон о раду;

²² Уредбом о Плану мреже здравствених установа („Службени гласник РС”, бр. 42/06, 119/07, 84/08, 71/09, 85/09, 24/10, 6/12, 37/12, 8/14, 92/15, 111/17, 114/17-испр, 13/18, 15/18-испр. и 68/19) – у примени до 30. јануара 2020. године односно Уредбом о Плану мреже здравствених установа („Службени гласник РС”, бр. 5/20, 11/20, 52/20 и 88/20) – у примени од 30. јануара 2020. године, утврђује се План мреже здравствених установа - број, структура, капацитети и просторни распоред здравствених установа у државној својини и њихових организационих јединица по нивоима здравствене заштите, организација службе хитне медицинске помоћи, као и друга питања од значаја за организацију здравствене службе у Републици Србији.

²³ „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.

- Закон о безбедности и здрављу на раду;
- Закон о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године²⁴;
- Закон о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године²⁵;
- Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе;
- подзаконски прописи који су донети у вези са спровођењем ових закона;
- интерни акти субјекта ревизије.

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

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

²⁴ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

²⁵ „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 хармонизацију²⁶.

1.1. Финансијско управљање и контрола

Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководиоца корисника јавних средстава, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

Финансијско управљање и контрола обухвата пет међусобно повезаних елемената: контролно окружење, управљање ризицима, контролне активности, информисање и комуникацију и праћење и процену система.

У поступку ревизије посебна пажња ревизора била је усмерена на сагледавање контролног окружења, управљање ризицима и контролних активности у вези са предметом и обимом ревизије на основу процењених ризика.

Контролно окружење

Контролно окружење одражава став и свест о интерној контроли у оквиру корисника јавних средстава. Контролно окружење обухвата следеће принципе²⁷:

- 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;
- 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 велики број аката од којих издвајамо оне који су у вези са предметом ревизије, и то:

- 1) Статут Дома здравља Пожаревац²⁸;
- 2) Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља Пожаревац²⁹;
- 3) Колективни уговор Дома здравља Пожаревац³⁰;

²⁶ Члан 80 Закона о буџетском систему.

²⁷ Члан 6 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 89/19).

²⁸ Статут од 22. фебруара 2011. године.

²⁹ Број: 3187 од 28. јуна 2019. године.

³⁰ Број: 2743 од 2. јуна 2016. године.

- 4) Пословни кодекс Дома здравља Пожаревац³¹;
- 5) Правилник о организацији буџетског рачуноводства и рачуноводственим политикама³²;
- 6) Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке³³;
- 7) План јавних набавки за 2020. годину³⁴;
- 8) Правилник о образовању и стручном усавршавању запослених Дома здравља Пожаревац³⁵;
- 9) Одлуку о радном времену.

Законом о здравственој заштити³⁶ прописано је да ће здравствене установе из Плана мреже, којима се мења оснивач, ускладити своје опште акте, организацију и рад са одредбама овог закона у року од шест месеци од доношења Плана мреже здравствених установа (чл. 261 и 264). Влада је донела Уредбу о Плану мреже здравствених установа³⁷ која је ступила на снагу 30. јануара 2020. године.

Одредбама члана 119 овог закона уређено је, између осталог, да Управни одбор здравствене установе доноси статут здравствене установе, уз сагласност оснивача.

На статут здравствене установе чији је оснивач Република Србија, сагласност даје Министарство здравља. Статутом се уређује: делатност, унутрашња организација, управљање, пословање, критеријуми за именовање и разрешење директора, заменика директора, као и друга питања од значаја за рад здравствене установе (члан 124).

Скретање пажње

Управни одбор Дома здравља Пожаревац је, ради усклађивања са Законом о здравственој заштити, дана 25. маја 2020. године, донео Статут Дома здравља Пожаревац³⁸, који је, дана 26. маја 2020. године, достављен оснивачу на разматрање. До окончања поступка ревизије, Министарство здравља није дало сагласност.

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.

Управљање ризицима обухвата следеће принципе:

- 1) Корисник јавних средстава утврђује циљеве на начин који је довољно јасан да би се омогућила идентификација и процена ризика који се односе на те циљеве;
- 2) Анализу ризика у оквиру корисника јавних средстава као основ за одлучивање о начину управљања ризицима;
- 3) Процену ризика од могућности преваре;
- 4) Идентификовање и анализу промена у оквиру корисника јавних средстава које би могле значајније утицати на систем интерне контроле.

³¹ Број: 3101 од 14. јуна 2017. године.

³² Број: 1994 од 23. августа 2013. године.

³³ Број: 7856/4 од 21. децембра 2020. године.

³⁴ Број: 362 од 21. јануара 2020. године.

³⁵ Број: 4571/3-1 од 23. септембра 2019. године.

³⁶ „Службени гласник РС”, број 25/19.

³⁷ „Службени гласник РС”, број 5/20.

³⁸ Одлука Управног одбора Дома здравља Пожаревац, број: 3177/5 од 25. маја 2020. године о усвајању Статута.

Органи управљања Дома здравља су у 2013. години усвојили Стратегију управљања ризиком³⁹.

У Стратегији управљања ризиком је наведено да ће Управа Дома здравља пратити успешност процеса управљања ризицима преко следећих показатеља који се годишње анализирају и оцењују: регистар ризика, акциони план и утврђивање потреба за обуку лица за управљање ризицима, анализа спроведених мера за ублажавање ризика из Акционог плана, анализа промена у степену изложености ризику и постављање приоритета.

Одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору 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 Пожаревац није ажурирао Стратегију управљања ризиком, нити је проценио ризике од могућности преваре.

Откривена неправилност 1: Дом здравља Пожаревац 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 1: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да предузму мере да редовно ажурирају стратегију управљања ризиком и да спроводе контролне активности 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.

Контролне активности

Контролне активности обухватају писане политике и процедуре и њихову примену, а успостављају се ради пружања разумног уверавања да су ризици који утичу на постизање циљева ограничени на прихватљив ниво.

Контролне активности обухватају следеће принципе:

- 1) Одабир и развој контролних активности за свођење ризика на прихватљив ниво;
- 2) Одабир и развој општих контролних активности информационог технологија у пословним информациононим 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 годишње⁴⁰.

Слабости у контролним активностима су утицале на појаву неправилности које су описане у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 4. Извршење уговора о јавним набавкама и 5. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке.

³⁹ Број: 1994 од 23. августа 2013. године.

⁴⁰ Члан 8 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Информисање и комуникација

Информисање и комуникација обухватају: идентификовање, прикупљање и дистрибуцију информација запосленима, ефективно комуницирање на свим хијерархијским нивоима, изградњу одговарајућег информационог система, коришћење документације у смислу бележења, израде, померања, употребе и архивирања свих пословних процеса и трансакција ради израде одговарајућих ревизорских трагова за надгледање, успостављање ефективног, благовременог и поузданог система извештавања.

Слабости у информисању и комуникацији су утицале на појаву неправилности које се односе на објављивање Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, огласа о јавној набавци и одлука о додели уговора.

Праћење и процена система

Одредбом члана 9 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору дефинисано је да праћење и процена система обухвата увођење система за надгледање финансијског управљања и контроле проценом адекватности и ефикасности његовог функционисања. Праћење и процена система се обавља текућим увидом, самопроцењивањем и интерном ревизијом.

Руководилац корисника јавних средстава извештава министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле до 31. марта текуће године за претходну годину на обрасцима које припрема Централна јединица за хармонизацију⁴¹.

Дом здравља је у прописаном року и на прописани начин известио министра о функционисању система финансијског управљања и контроле за 2021. годину.

1.2. Интерна ревизија

Корисници јавних средстава, у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему успостављају интерну ревизију која на основу објективног прегледа доказа обезбеђује уверавање о адекватности и функционисању постојећих процеса управљања ризиком, контроле и управљања организацијом да ли ови процеси функционишу на предвиђен начин и омогућују остварење циљева организације.

Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору⁴² ближе је уређено да 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 руководилац 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

⁴¹ Члан 19 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

⁴² „Службени гласник РС”, бр. 99/11 и 106/13.

- 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.

Изузетно, кад не постоје услови за организовање јединице за интерну ревизију, послове јединице за интерну ревизију може да обавља и интерни ревизор запослен код корисника јавних средстава.

Кадровским планом за Дом здравља Пожаревац за 2020. годину⁴³, Изменом Кадровског плана за Дом здравља Пожаревац за 2020. годину⁴⁴ и Кадровским планом за Дом здравља Пожаревац за 2021. годину⁴⁵ одређено је да укупан број запослених радника који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања износи 482, а укупан број запослених у здравственој установи (на неодређено и одређено време) може бити највише до 524 лица.

Откривена неправилност 2: Дом здравља Пожаревац није успоставио интерну ревизију на један од начина прописаних одредбама члана 82 Закона о буџетском систему и члана 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да предузму активности на успостављању интерне ревизије на један од начина прописаних Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

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 3: Дом здравља Пожаревац није у прописаном року и на прописани начин известио министра о функционисању система интерне ревизије за 2021. годину, што није у складу са чланом 82 став 10 Закона о буџетском систему.

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.

⁴³ Број: 112-01-31/2020-02 од 17. марта 2020. године (деловодни број Министарства здравља) и број: 1748 од 23. марта 2020. године (деловодни број Дома здравља Пожаревац).

⁴⁴ Број: 112-01-31/2020-02 од 24. децембра 2020. године (деловодни број Министарства здравља) и број: 23 од 4. јануара 2021. године (деловодни број Дома здравља Пожаревац).

⁴⁵ Број: 112-01-114/2021-02 од 12. августа 2021. године (деловодни број Министарства здравља) и број: 5586 од 17. августа 2021. године (деловодни број Дома здравља Пожаревац).

Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије

Одговорна лица Дома здравља Пожаревац су у поступку ревизије предузела мере и активности ради отклањања утврђене неправилности тако што су поднела измењене пореске пријаве за период јануар – децембар 2021. године и уплатила разлику мање уплаћеног пореза на зараде на примања запослених од послодавца по основу јубиларне награде.

Прилог 3 – 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 набавки добара, услуга и радова, као и друга питања од значаја за набавке су била уређена раније важећим Законом о јавним набавкама⁴⁶ који је био на снази до 30. јуна 2020. године (у даљем тексту: раније важећи Закон о јавним набавкама), као и важећим Законом о јавним набавкама⁴⁷ (у даљем тексту: важећи Закон о јавним набавкама), који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном 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 у вези са непосредном применом 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.

1. Доношење и примена интерних аката

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци, као и да су наручиоци дужни да интерни акт објаве на својој интернет страници (члан 22 став 1 и 5).

Управни одбор Дома здравља Пожаревац је 2014. године донео Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке⁴⁸, којим се уређује процедура планирања набавки, спровођења поступака јавних набавки и извршење уговора унутар Дома здравља Пожаревац.

У поступку ревизије је утврђено да Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке није објављен на интернет страници Дома здравља Пожаревац.

Откривена неправилност 4: Дом здравља Пожаревац није објавио Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке, који је донет 2014. године, на својој интернет страници, што није у складу са одредбом члана 22 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.

С обзиром на то да је интерни акт наручиоца, који је усклађен са важећим Законом о јавним набавкама, објављен на интернет страници Дома здравља, изостаће препорука ревизора у вези са овом неправилношћу.

Одредбама члана 49 ст. 2 и 3 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,

⁴⁶ „Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

⁴⁷ „Службени гласник РС”, број 91/19.

⁴⁸ Број: 562/3 од 18. марта 2014. године.

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, као и да је наручилац дужан да објави наведени акт на својој интернет страници.

Управни одбор Дома здравља Пожаревац донео је Правилник о ближем уређивању поступка набавке у Дому здравља Пожаревац⁴⁹ који је објављен на интернет страници Дома здравља.

Правилником о ближем уређивању поступка набавке у Дому здравља Пожаревац, који је донет на основу важећег Закона о јавним набавкама, уређен је начин планирања, спровођења поступака јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

Правилник о ближем уређивању поступка набавке у Дому здравља Пожаревац, из 2020. године, садржи прописане елементе и објављен је на интернет страници Дома здравља у складу са важећим Законом о јавним набавкама.

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 је 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 набавке⁵⁰.

Важећим Законом о јавним набавкама није предвиђена обавеза наручиоца да има службеника за јавне набавке.

Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Пожаревац⁵¹ уређено је да послове јавних набавки за Дом здравља обавља Одељење за јавне набавке у оквиру Службе за правне и економско финансијске послове. Руководилац послова јавних набавки, као и запослени на радном месту службеник јавних набавки испуњавају услов утврђен овим правилником да имају положен стручни испит за службеника за јавне набавке.

Дом здравља Пожаревац је донео Правилник о организацији и систематизацији радних места, којим су одређена радна места у оквиру којих ће се обављати послови јавних набавки и на наведена радна места распоредио лица која имају положен стручни испит за службеника за јавне набавке.

⁴⁹ Број: 7856/4 од 21. децембра 2020. године.

⁵⁰ Члан 134 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁵¹ Број: 3187 од 28. јуна 2019. године.

2. Планирање 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, а према важећем Закону о јавним набавкама и на својој интернет страници.

План јавних набавки за 2020. годину

Управни одбор Дома здравља донео је Одлуку којом је усвојио План набавки Дома здравља Пожаревац за 2020. годину⁵² и измене и допуне Плана набавки за 2020. годину⁵³ који су објављени на Порталу јавних набавки у прописаном року.

Табела број 1: Преглед процењене вредности поступака јавне набавке без ПДВ-а за 2020. годину

(износи у динарима)

Редни број	Опис	Процењена вредност набавке		
		Према раније важећем закону	Усклађен са важећим законом	Укупно
1	2	3	4	5
1.	Добра	49.332.761		49.332.761
2.	Услуге	9.905.076	8.341.506	18.246.582
	Укупно	59.237.837	8.341.506	67.579.343

У наредној табели дат је преглед спроведених поступака јавне набавке у 2020. години.

Табела број 2: Преглед спроведених поступака јавних набавки у 2020. години

(износи у динарима)

Редни број	Предмет набавке	Врста поступка	Процењена вредност набавке	Број спроведених поступака
1	2	3	4	5
		Отворени поступак	8.083.333	1
1	Добра	Отворени поступак - централизована набавка	20.080.703	35
		Јавна набавка мале вредности	10.952.730	8
		Преговарачки поступак	9.705.000	2
2	Услуге	Отворени поступак - централизована набавка	2.720.800	2
		Јавна набавка мале вредности	2.516.904	3
		Укупно	54.059.470	51

Правилником о ближем уређивању поступка набавке у Дому здравља Пожаревац уређено је да се План набавки за текућу годину састоји од Плана јавних набавки и Плана набавки на које се Закон не примењује.

Саставни део Одлуке о усвајању Плана набавки Дома здравља Пожаревац за 2020. годину су План јавних набавки за 2020. годину⁵⁴ и План набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама.

Набавке добара на које се Закон о јавним набавкама не примењује планирана је у износу од 10.914.795 динара, а услуга у износу од 30.327.763 динара.

⁵² Број: 389/5 од 24. јануара 2020. године.

⁵³ Број: 1165/5 од 28. фебруара 2020. године...број 7856/5 од 21.децембра 2020.године

⁵⁴ Број: 7856/5 од 21 децембра 2020. године.

Увидом у План јавних набавки за 2020. годину утврђено је да исти садржи све прописане елементе.

План јавних набавки за 2020. годину садржи све прописане елементе и објављен је на Порталу јавних набавки у прописаном року у складу са одредбама члана 51 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Одредбом члана 239 став 2 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да су наручиоци дужни да даном почетка примене овог закона план јавних набавки ускладе са одредбама овог закона.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, на Порталу јавних набавки, објавио План јавних набавки, усаглашен са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, који је усвојио Управни одбор Дома здравља.

План јавних набавки за 2020. годину, донет по одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама, усклађен је са одредбама важећег Закона о јавним набавкама и објављен на Порталу јавних набавки.

План јавних набавки за 2021. годину

Управни одбор Дома здравља донео је Одлуку о усвајању Плана набавки за 2021. годину⁵⁵. До краја 2021. године Управни одбор Дома здравља донео је четири одлуке о измени и допуни одлуке о усвајању плана набавки за 2021. годину⁵⁶. План јавних набавки и све измене објављене су на Порталу јавних набавки и на интернет станици Дома здравља у прописаном року.

Коначна укупна процењена вредност поступака набавки на које се Закон о јавним набавкама примењује, након свих измена и допуна Плана јавних набавки, износила је 80.816.791 динара.

Табела број 3: Преглед процењене вредности поступака јавне набавке без ПДВ-а за 2021. годину

(износи у динарима)

Редни број	Предмет набавке	Процењена вредност набавке
1	2	3
1.	Добра	57.410.362
2.	Услуге	23.406.429
	Укупно	80.816.791

Правилником о ближем уређивању поступка набавке у Дому здравља Пожаревац уређено је да се истовремено са доношењем Плана јавних набавки доноси и План набавки на које се Закон не примењује.

Планом набавки изузетих од примене закона за 2021. годину (након свих измена и допуна) који је саставни део Плана набавки Дома здравља Пожаревац планиране су набавке у вредности од 43.545.261 динара.

Увидом у План набавки за 2021. годину утврђено је да исти садржи све прописане елементе.

План јавних набавки за 2021. годину који садржи све прописане елементе, као и све његове измене објављени су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља Пожаревац у прописаном року у складу са одредбама члана 88 ст. 1 и 3 важећег Закона о јавним набавкама.

⁵⁵ Број 3599/4 од 10. јуна 2021. године

⁵⁶ Број 3599/4 од 10. јуна 2021. године,
Број 6293/1 од 13. септембра 2021. године
Број 7653/4 од 10. новембра 2021. године
Број 8592/3 од 15. децембра 2021. године

Планирање централизованих јавних набавки

Законом о здравственом осигурању прописано је да Влада ближе уређује услове, начин и поступак планирања потреба здравствених установа из Плана мреже за које се спроводе централизоване јавне набавке, врсту робе и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке и које су обухваћене Планом централизованих јавних набавки, као и друга питања од значаја за планирање, организовање и спровођење централизованих јавних набавки.

Законом о здравственој заштити уређено је да Стручни савет, поред осталог, обавља и друге послове утврђене статутом здравствене установе⁵⁷. Статутом Дома здравља Пожаревац уређено је да стручни савет, поред осталог обавља и друге послове у складу са законом⁵⁸.

Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке⁵⁹ уређено је да Предлог плана потреба директор здравствене установе доставља на мишљење стручном савету здравствене установе⁶⁰ и да по прибављеном мишљењу утврђује предлог плана потреба и доставља га управном одбору здравствене установе ради усвајања⁶¹.

У поступку ревизије није презентован доказ да је Стручни савет дао мишљење на Предлоге планова потреба за 2020. годину и за 2021. годину, пре утврђивања предлога и достављања Управном одбору Дому здравља.

Откривена неправилност 5: Директор Дома здравља Пожаревац је утврдио предлоге планова потреба за 2020. годину и за 2021. годину и доставио Управном одбору ради усвајања, без прибављеног мишљења Стручног савета Дома здравља Пожаревац, што није у складу са чланом 7 став 2 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Препорука број 4: Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да планирање потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке врши у складу са начином и поступком прописаним Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

⁵⁷ Члан 128. став 1 тачка 8) Закона о здравственој заштити.

⁵⁸ Члан 38 став 1 тачка 11) Статута Дома здравља Пожаревац из 2011. године.

⁵⁹ „Службени гласник РС”, бр. 34/19, 64/19, 17/20 и 21/20.

⁶⁰ Члан 7 став 1 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке

⁶¹ Члан 7 став 2 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке

3. Спровођење поступака јавних набавки

Поступци јавних набавки који су спроведени током 2020. и 2021. године испитани су на узорку од 14 поступака.

Извршена је провера усклађености тих поступака са одредбама Закона о јавним набавкама, а посебно правилност покретања поступака, елемената конкурсне документације, испуњености услова за доделу и закључивање уговора, као и праћења извршења закључених уговора.

Табела број 4: Преглед ревидираних поступака јавних набавки спроведених у 2020. и 2021. години

(износи у динарима)							
Редни број	Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Врста поступка јавне набавке	Укупна процењена вредност ЈН (без ПДВ-а)	Вредност закљученог уговора (без ПДВ-а)	Датум закључења уговора	
1	2	3	4	5	6	7	
1	1/2020	Гориво за возила	Отворени поступак	8.083.333	6.138.000	29.07.2020	
2	1/2020	Биохемијски реагенси за биохемијске анализаторе Dimension X pand i Dimension RxLMax, произвођача Simens Health Care	Преговарачки поступак	7.980.000	7.979.888	20.04.2020	
3	1/2020	Вакум систем за узорковање крви	ЈНМВ	2.250.000	2.294.017	23.03.2020	
4	2/2020	Конвексна сонда за Ултразвучни апарат тип ACUSON X700	ЈНМВ	600.000	600.000	03.04.2020	
5	3/2020	Реагенси за аутоматску анализу урина за апарат "LABUMAT 2& URISED3 pro " произвођача ELEKTRONIKA 77	ЈНМВ	2.700.000	2.698.000	09.04.2020	
6	7/2020	Зубарски материјал					
		Партија 1 - Анестетик			80.980	80.960	03.08.2020
		Партија 2 - Материјал за израду протетских надокнада и ортодонских апарата		ЈНМВ	1.165.000	1.184.770	05.08.2020
		Партија 3 - Материјал за конзервативу,ендодонцију и оралну хирургију			639.000	638.628	05.08.2020
		Партија 4 - Остали медицински потрошни материјал		369.000	368.526	05.08.2020	
7	8/2020	Остали медицински потрошни материјал	ЈНМВ	825.000	544.165	10.11.2020	
8	7/2021	Услуге осигурања					
		Партија 1 - Услуга осигурања зграда, возила и опреме		Отворени поступак	771.429	769.555	14.07.2021
		Партија 2 - Осигурање запослених у случају повреде на раду			400.000	Обустављен поступак	
9	10/2021	Осигурање запослених у случају повреде на раду	Отворени поступак	400.000	397.635	30.09.2021	
10	11/2021	Завојни материјал	Отворени поступак	700.833	697.688	28.09.2021	
11	13/2021	Одржавање здравственог система Хелиант хелт	Отворени поступак	1.807.500	1.800.000	03.11.2021	
12	14/2021	Вакум системи за узорковање крви	Отворени поступак	529.962	529.962	26.11.2021	
13	15/2021	Биохемијски реагенси за биохемијске анализаторе Dimension X pand i Dimension RxL	Отворени поступак	2.333.333	2.330.965	29.11.2021	
14	20/2021	Биохемисјки реагенси за биохемијски анлаизатор Дименсион	Отворени поступак	3.166.667	3.166.537	28.12.2021	
Укупно				34.802.037	32.219.293		

Услови за покретање поступка

Законом о јавним набавкама је прописано да наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки, док само у изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке иако набавка није предвиђена у Плану јавних набавки.

Увидом у планове јавних набавки за 2020. и 2021. годину, као и у евиденцију о спроведеним поступцима јавних набавки у ове две године утврђено је да су узорковане јавне набавке за које је Дом здравља покренуо поступак претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки.

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.

Комисија за јавну набавку

Поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку коју именује наручилац. Законом о јавним набавкама прописан је начин и услови за образовање комисије за јавну набавку, њен састав, као и садржај решења о образовању комисије. Такође, прописано је да након доношења решења чланови комисије потписују изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса (у даљем тексту: Изјава о непостојању сукоба интереса). 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. Важећим Законом о јавним набавкама предвиђено је да након отварања понуда или пријава, представник наручиоца, члан комисије за јавну набавку потписује изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса.⁶²

У поступку ревизије утврђено је да у два поступка јавне набавке који су спроведени током 2020. године и пет поступака током 2021. године, изјаву о непостојању сукоба интереса нису потписали сви чланови комисије за јавну набавку.

Откривена неправилност 6: Изјаве о непостојању сукоба интереса нису потписане од стране свих чланова комисије у два поступка јавне набавке из 2020. године и пет поступака из 2021. године, што није у складу са одредбама члана 54 раније важећег Закона о јавним набавкама и члана 50 важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да предузму све мере у циљу утврђивања, спречавања и отклањања сукоба интереса у вези са поступцима јавних набавки, односно да обезбеде да сви чланови комисија потписују изјаву о непостојању сукоба интереса у складу са одредбама 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:

⁶² Члан 54 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 50 важећег Закона о јавним набавкама.

- 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 понуди⁶³.

Управа за јавне набавке ближе уређује обавезне елементе конкурсне документације и утврђује оквирне моделе конкурсних документација⁶⁴.

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 документације⁶⁵.

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.

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

Увидом у конкурсну документацију о спроведеним поступцима јавне набавке утврђено је да модели уговора за седам јавних набавки, који су се извршавали у две буџетске године, нису 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.

⁶³ Члан 61 став 4 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁶⁴ Члан 61 став 10 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁶⁵ Члан 93 став 2 и 4 важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 7: Дом здравља Пожаревац, у седам узоркованих поступака јавних набавки, није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори 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, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да обезбеде да модели уговора, као обавезни елемент конкурсне документације, као и уговори који се закључују на период до 12 месеци и чије се плаћање реализује 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, у складу са Уредбом 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.

Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима, као и да не може да одређује услове који би значили националну, територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима, нити дискриминацију која би произлазила из класификације делатности коју обавља понуђач (члан 12).

Одредбама члана 76 став 2 овог закона прописано је да наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета имајући у виду предмет јавне набавке. Одредбама члана 76 став 6 истог Закона, уређено је да наручилац одређује додатне услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, да не може да ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај, а нарочито не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора (члан 7).

Истим законом је уређено да критеријуми за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке (члан 114), као и да је наручилац дужан 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 (члан 133).

Дом здравља је у конкурсној документацији за отворени поступак јавне набавке горива за возила број 1/2020, укупне процењене вредности 8.083.333 динара, одредио додатни услов у погледу техничког капацитета да понуђач располаже продајним објектом који је удаљен највише пет километара од објеката наручиоца Дома здравља Пожаревац у Пожаревцу и продајним објектом који је удаљен највише пет километара од објекта Дома здравља Пожаревац – огранак Костолац у Костолицу.

Увидом у Јавну базу бензинских станица у Србији, коју води Министарство трговине, туризма и телекомуникација, утврђено је да само један понуђач има бензинске станице које испуњавају додатни услов из конкурсне документације.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у отвореном поступку јавне набавке горива за возила број 1/2020 одредио додатни услов у погледу техничког капацитета којим се ограничава конкуренција и нарушава једнакост понуђача.

Откривена неправилност 8: Дом здравља Пожаревац је у отвореном поступку јавне набавке горива за возила одредио додатни услов у погледу техничког капацитета којим се ограничава конкуренција међу понуђачима, што није у складу са одредбама чл. 12 и 76 став 2 и 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 7: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да критеријуме за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке одређују тако да обезбеде поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације међу понуђачима.

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 записник⁶⁶.

Правилником о поступку отварања понуда⁶⁷, који је ступио на снагу 1. јула 2020. године и примењује се у поступцима јавних набавки покренутим после овог датума утврђени су подаци које садржи записник о отварању понуда⁶⁸. Овим правилником је такође утврђено да се отварање понуда спроводи аутоматски путем Портала јавних набавки и то у време отварања понуда одређено у јавном позиву⁶⁹. 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 завршава⁷⁰.

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 Пожаревац 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 садржи⁷¹.

⁶⁶ Чл. 103 и 104 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁶⁷ „Службени гласник”, број 93/20.

⁶⁸ Члан 9 Правилника о поступку отварању понуда.

⁶⁹ Члан 4 став 2 Правилника о поступку отварању понуда.

⁷⁰ Члан 6 ст. 1 и 2 Правилника о поступку отварања понуда.

⁷¹ 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 садржи⁷².

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 Пожаревац 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

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да на основу извештаја о стручној оцени понуда, наручилац доноси одлуку о додели уговора, у року одређеном у позиву за подношење понуда.

Рок за доношење одлуке о додели не може бити дужи од 25 дана од дана отварања понуда, осим у нарочито оправданим случајевима, као што је обимност или сложеност понуда, односно сложеност методологије доделе пондера, када рок може бити 40 дана од дана отварања понуда. У поступку јавне набавке мале вредности рок за доношење одлуке о додели уговора не може бити дужи од десет дана.⁷³

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 одлуку о додели уговора доноси у року од 30 дана од истека рока за подношење понуда, осим ако је наручилац у конкурсној документацији одредио дужи рок. На порталу јавних набавки наручилац је дужан да одлуку о додели уговора објави у року од три дана од дана доношења.⁷⁴

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да Дом здравља код две јавне набавке мале вредности, и то: број 2/2020 – Конвексна сонда за Ултразвучни апарат тип ACUSON X700 и број 8/2020 – Остали медицински потрошни материјал, није донео одлуке о додели уговора у року од десет дана од дана отварања понуда.

Откривена неправилност 9: Дом здравља Пожаревац, за два поступка јавне набавке мале вредности, није донео одлуке о додели уговора у року од десет дана од дана отварања понуда, што није у складу са одредбом члана 108 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 8: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да одлуке о додели уговора доносе и објављују на прописани начин у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

⁷² Члан 145 важећег Закона о јавним набавкама.

⁷³ Члан 108 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁷⁴ Члан 146 важећег 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 споразума⁷⁵.

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 споразума⁷⁶.

Раније важећим Законом о јавним набавкама прописано је да се огласи о јавној набавци објављују на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца. Огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности, објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.⁷⁷

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да Дом здравља:

1) за четири јавне набавке:

- Вакум систем за узорковање крви ЈНМВ број 01/2020,
- Конвексна сонда за ултразвучни апарат тип ACUSON X700 ЈНМВ број 02/2020 ,
- Реагенси за аутоматску анализу урина за апарат LABUMAT 2& URISED3 pro ЈНМВ број 03/2020,
- Биохемијски реагенси за биохемијске анализаторе Dimension x pand и dimension RxD Max ЈНПП број 01/2020,

није објављивао обавештења о закључењу уговора на својој интернет страници, али јесте на Порталу јавних набавки;

2) док за три јавне набавке:

- Гориво за возила ЈНВВ број 1/2020,
- Зубарски материјал ЈНМВ број 7/2020,
- Остали медицински материјал ЈНМВ број 8/2020,

није објављивао огласе ни на својој интернет страници ни на Порталу јавних набавки.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено да Дом здравља за четири јавне набавке није у року од пет дана од закључења уговора, односно оквирног споразума објављивао обавештења о закључењу уговора на Порталу јавних набавки.

Откривена неправилност 10: Дом здравља Пожаревац, за четири поступка јавне набавке, није на својој интернет страници објавио обавештења о закљученом уговору о јавној набавци, а за три поступка није објављивао огласе ни на својој интернет страници, ни на Порталу јавних набавки, што није у складу са одредбом члана 57 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 11: Дом здравља Пожаревац, за четири поступка јавне набавке, није објавио обавештења о закљученим уговорима на Порталу јавних набавки у року од пет дана од дана закључења уговора, што није у складу са чланом 116 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁷⁵ члан 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁷⁶ члан 109 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

⁷⁷ члан 57 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да обавештења о закљученом уговору о јавној набавци објављују у прописаном року у складу са Законом о јавним набавкама.

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.

Правилником о ближе уређивању поступка набавке у Дому здравља Пожаревац ближе је уређено праћење извршења уговора о јавној набавци. Наведеним правилником је уређено да Одељење за јавне набавке непосредно по закључењу уговора о јавној набавци, уговор доставља: организационим јединицама које су, у складу са делокругом рада, одговорне за праћење извршења уговора; организационој јединици у чијем су делокругу послови финансијске оперативе; другим организационим јединицама које могу бити укључене у праћење извршења уговора, које су корисници испоручених добара, пружених услуга или изведених радова или на чије ће активности утицати извршење уговора. Затим је уређено да руководиоца организационе јединице у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци, писаним налогом именује лица која ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно која ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци, као и да се за праћење извршења уговора одређује лице за праћење реализације уговора и лице за оперативно праћење уговора, које може у зависности од природе и намене уговора да врши једно или више лица, пројектни тим, комисија, надзорни орган и слично.

Наведеним правилником није уређено праћење реализације уговора у делу да ли су вредност и количина набављених добара, услуга или радова у оквиру уговорене вредности, нити је успостављена обавеза обавештавања непосредног руководиоца о одступању од уговорених количина или укупне вредности уговора.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није одредио лица која ће пратити извршење уговора о јавној набавци, односно није успоставио контролне механизме у делу праћења реализације уговора, којим би се обезбедило благовремено покретање поступака јавних набавки, како би се спречиле набавке добара без спровођења поступка јавне набавке.

Одредбама члана 115 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама било је прописано да наручилац може након закључења уговора о јавној набавци, без спровођења поступка јавне набавке, повећати обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора, под условом да је та могућност јасно и прецизно наведена у конкурсној документацији и уговору о јавној набавци, као и да је наручилац дужан да донесе одлуку о измени уговора, док је одредбама чл. 7, 7а и 39 став 2 истог закона прописано изузеће од примене закона.

Одредбама чл. 154 – 162 важећег Закона о јавним набавкама, које се примењују и на извршење уговора о јавним набавкама додељеним у поступцима јавних набавки спроведеним на основу раније важећег Закона о јавним набавкама, утврђена су општа правила за извршење уговора, као и општа правила о изменама уговора, без спровођења поступка јавне набавке. Исто тако, уређена су и посебна правила у вези са изменама уговора по основу уговорних одредаба (члан 156), по основу додатних добара, услуга и радова (члан 157), услед непредвиђених околности (члан 158), промене уговорне стране (члан 159) и повећања обима набавке (члан 160), док је одредбама чл. 11-21 и 27 истог закона прописано изузеће од примене закона.

Наручилац може током трајања уговора о јавној набавци да измени уговор без спровођења поступка јавне набавке на начин да се повећа обим набавке, ако је, између

осталог, испуњен услов да вредност измене мора бити мања од 10% првобитне вредности уговора о јавној набавци добара или услуга, односно мања од 15% првобитне вредности уговора о јавној набавци радова.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, набавио добра и услуге најмање у износу од 778.682 динара преко вредности закључених уговора, односно:

- 1) у износу од 231.142 динара, повећао обим предмета набавке до 10% вредности првобитно закључених уговора, без измене уговора о јавној набавци;
- 2) у износу од 547.540 динара, повећао обим предмета набавке више од 10% вредности првобитно закљученог уговора, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона.

Табела број 5: Преглед набавки у већем износу од вредности закључених уговора, без измене уговора о јавној набавци

(износи у динарима)						
Редни број	Уговор број и датум	Добављач / Предмет ЈН	Уговорена вредност (са ПДВ-ом)	Набављено у 2020. и 2021. години по уговору	Разлика више набављено од уговореног	% више набављено од уговореног
1	2	3	4	5	6 (5-4)	7
1	02-129 од 17.07.2020.	Лавија Београд (завојни материјал)	994.346	1.074.744	80.398	8%
2	02-159 од 29.09.2020.	Инфолаб Београд (услуге одржавања здравственог информационог система Heliant)	1.808.928	1.959.672	150.744	8%
УКУПНО:					231.142	

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, без измене уговора, повећао обим предмета набавке, у износу од 231.142 динара, за два уговора, при чему је вредност измене била мања од 10% првобитне вредности закључених уговора.

Откривена неправилност 12: Дом здравља Пожаревац је, за два уговора, повећао обим предмета набавке, најмање у износу од 231.142 динара, односно до 10% првобитне вредности закључених уговора, без измене уговора о јавној набавци, што није у складу са одредбама чл. 155 и 160 важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 10: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да успоставе контролне механизме у делу праћења реализације уговора који ће обезбедити да се повећање обима набавки добара, услуга и радова врши до прописаног износа и на прописани начин.

Табела број 6: Набавка у већем износу од вредности закљученог уговора, без спроведеног поступка јавне набавке

(износи у динарима)						
Редни број	Уговор број и датум	Добављач / Предмет ЈН	Уговорена вредност (са ПДВ-ом)	Набављено у 2020. и 2021. години по уговору	Разлика више набављено од уговореног	% више набављено од уговореног
1	2	3	4	5	6 (5-4)	7
1	02-34 од 26.03.2021.	Visor, Београд (вакум систем за узорковање крви)	2.201.584	2.749.124	547.540	25%
УКУПНО:					547.540	

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, без спроведеног поступка јавне набавке, повећао обим предмета набавке, у износу од 547.540 динара, за један уговор, при чему је вредност измене била већа од 10% првобитне вредности закљученог уговора.

Откривена неправилност 13: Дом здравља Пожаревац је повећао обим предмета набавке, најмање у износу од 547.540 динара, односно више од 10% првобитне вредности закљученог уговора, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке, што није у складу са одредбама чл. 11-21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 11: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да успоставе контролне механизме у делу праћења реализације уговора који ће обезбедити благовремено покретање поступака јавних набавки, како би се спречиле набавке добара, услуга и радова без спровођења поступака јавних набавки.

5. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке

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.

Дом здравља је Планом набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује планирао набавку услуге мобилног телефона, механичких поправки возила, интернета и слично у износу процењене вредности који је мањи од прагова до којих се закон не примењује, наводећи да је основ изузећа по члану 27 став 1 тачка 1) којим је прописано да се одредбе Закона не примењују на набавку услуга чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара.

Табела број 7: Преглед планираних набавки услуга мобилног телефона, механичких поправки возила, интернета и слично, као набавки на које се Закон не примењује

(износи у динарима)

Конто	Назив	Процењена вредност	Процењена вредност са ПДВ-ом	Основ изузећа
421412	Интернет и слично	981.666,67	1.178.000,00	члан 27 став 1 тачка 1)
421414	Услуге мобилног телефона	900.000,00	1.080.000,00	члан 27 став 1 тачка 1)
425211	Механичке поправке - возила	833.333,33	1.000.000,00	члан 27 став 1 тачка 1)

Током 2021. године Дом здравља није спроводио поступке јавне набавке услуга механичких поправки возила, мобилног телефона, интернета и слично.

Табела број 8: Преглед набавки услуга без спроведеног поступка јавне набавке и извршених расхода

(износи у динарима)

Редни број	Година	Предмет набавке	Вредност извршених расхода на годишњем нивоу
1	2	3	4
1	421412	Интернет и слично	1.363.962
2	421414	Услуге мобилног телефона	1.445.500
3	425211	Механичке поправке	1.497.914
Укупно:			4.307.376

У поступку ревизије је, увидом у документацију на одабраном узорку (фактуре, уговоре, изводе, аналитичке картице расхода и добављача) утврђено да је Дом здравља у 2021. години набављао услуге механичких поправки возила, мобилног телефона, интернета и слично, најмање у износу од 4.307.376 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 14: Дом здравља Пожаревац је преузео обавезе и извршио расходе за набавку услуга механичких поправки возила, мобилног телефона, интернета и слично у 2021. години, најмање у износу од 4.307.376 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 11 – 21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 12: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да уведу контролне поступке којима ће обезбедити да се набавке добара, услуга и радова планирају и спроводе у складу са прописима који уређују јавне набавке.

6. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује

Законом о јавним набавкама уређено је на које набавке се Закон о јавним набавкама не примењује, односно које набавке су изузете од примене одредби Закона о јавним набавкама.

Законом 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 (одредбе члана 39 раније важећег Закона о јавним набавкама), 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). Приликом спровођења ових набавки, наручилац је дужан да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене, односно примењују се начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке.

Дом здравља је сачинио План набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама за 2020. годину, којим су планирана средства у износу од 5.645.180 динара без ПДВ-а (од тога планирана средстава за набавку добара: 5.160.680 динара и за набавку радова: 484.500 динара).

Планом набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама, а који је саставни део Плана јавних набавки за 2021. годину, планирана су средства за набавку добара у износу од 4.627.062 динара без ПДВ-а.

Увидом у узорковану документацију која се односи на набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама утврђено је да у 2020. години Дом здравља није обезбедио конкуренцију.

Табела број 9: Преглед уговора код којих није обезбеђена конкуренција

(износи у динарима)			
Редни број	Предмет набавке	Добављач	Извршени расходи
1	2	3	4
1.	Сервисирање и одржавање алармног система	ДМ обезбеђење	30.160
2.	Умрежавање CR Clasic и Image Suite са националном платформом	Medicom	422.520
3.	Купопродаја робе	Меркатор С	125.739
4.	Израда, одржавање и прилагођавање апликације за обрачун зарада и других личних примања	TNT Team	240.000
5.	Информисање и новинска претплата	Реч народа	656.039
Укупно:			1.474.458

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља, у 2020. години, приликом набавке добара и услуга на које се Закон о јавним набавкама не примењује у укупној вредности од 1.474.458 динара није пружио писане доказе да је обезбедио конкуренцију.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља набавио услуге на основу закључених уговора о делу и по том основу извршио расходе у 2020. години најмање у износу од 946.152 динара и 2021. години у износу од 631.690 динара, а да притом није обезбедио конкуренцију.

Откривена неправилност 15: Дом здравља Пожаревац није пружио писане доказе да је обезбедио конкуренцију приликом спровођења пет набавки добара и услуга у 2020. години на које се Закон о јавним набавкама не примењује, што није у складу са одредбом члана 39 став 3, а у вези са чланом 10 раније важећег Закона о јавним набавкама и није у складу са одредбом члана 27 став 2, а у вези са чланом 7 важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 16: Дом здравља Пожаревац није пружио писане доказе да је обезбедио конкуренцију за набавку услуга на основу закључених уговора о делу у 2020. и 2021. години, што није у складу са одредбом члана 39 став 3, а у вези са чланом 10 раније важећег Закона о јавним набавкама и није у складу са одредбом члана 27 став 2, а у вези са чланом 7 важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 13: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом спровођења набавки добара, услуга и радова на које се Закон о јавним набавкама не примењује, примењују начела Закона о јавним набавкама на начин који је примерен околностима конкретне набавке.

7. Извештавање 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 набавкама⁷⁸, 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.

Увидом у достављене кварталне (тромесечне) извештаје Дома здравља утврђено је да је Дом здравља достављао Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о јавним набавкама у прописаном року у складу са раније важећим Законом о јавним набавкама.

Дом здравља Пожаревац је достављао Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о јавним набавкама у прописаном року у складу са раније важећим Законом о јавним набавкама.

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 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 је утврђено да је, на Порталу јавних набавки, Дом здравља евидентирао податке о вредности и врсти набавки које су изузете од примене закона.

Дом здравља Пожаревац је, на Порталу јавних набавки, евидентирао податке о вредности и врсти набавки које су изузете од примене закона, односно набавки на које се закон не примењује.

⁷⁸ „Службени гласник РС”, број 29/13 (био у примени до 30. јуна 2020. године).

Прилог 4 – Расходи за запослене

4.1. Обрачун и исплата плата запослених

Дом здравља је у 2021. години извршио расходе за запослене у износу од 887.520.000 динара, што чини 86% од укупно извршених расхода здравствене установе.

Табела број 10: Преглед планираних и извршених расхода за запослене у 2021. години

(износи у динарима)					
Редни број	Конто	Опис	Износ одобрених апропријација	Износ извршених расхода	учешће у расходима за запослене
1	2	3	4	5	6
1	411000	Плате, додаци и накнаде запослених	674.220.000	653.807.000	74%
2	412000	Социјални доприноси на терет послодавца	112.258.000	111.793.000	13%
3	414000	Социјална давања запосленима	102.929.000	95.123.000	11%
4	415000	Накнада трошкова за запослене	16.660.000	16.659.000	2%
5	416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	10.630.000	10.138.000	1%
	410000	Расходи за запослене	916.697.000	887.520.000	100%

Дом здравља је у 2021. години извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених са припадајућим социјалним доприносима на терет послодавца у износу од 765.600.000 динара, што представља 86% од укупно извршених расхода за запослене, и то: из средстава ООСО у износу од 848.384.000 динара, из сопствених средстава у износу од 30.899.000 динара и на терет буџета општине / града у износу од 8.237.000 динара.

Табела број 11: Преглед извршених расхода за запослене у 2021. години по изворима финансирања

(износи у динарима)					
Конто	Опис	Износ извршених расхода			
		Укупно	на терет буџета		из осталих извора
1	2	3	општине / града	ООСО	6
411000	Плате, додаци и накнаде запослених	653.807.000	7.061.000	626.271.000	20.475.000
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	111.793.000	1.176.000	107.189.000	3.428.000
414000	Социјална давања запосленима	95.123.000		88.953.000	6.170.000
415000	Накнада трошкова за запослене	16.659.000		16.160.000	499.000
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	10.138.000		9.811.000	327.000
410000	Расходи за запослене	887.520.000	8.237.000	848.384.000	30.899.000

Законом о платама у државним органима и јавним службама⁷⁹ 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.

Основица за обрачун и исплату плата запослених у државним органима и јавним службама утврђује се актом Владе Републике Србије.

⁷⁹ „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.

Коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спремину и утврђени су одредбама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама⁸⁰, као и увећање ових коефицијената по основу руковођења и на основу стручно признатих и научних звања.

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 одређених 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.

Додатак на плату припада за: 1) време проведено у радном односу (минути рад) у висини од 0,4 % од основице, за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца; 2) дежурство и друге случајеве рада дужег од пуног радног времена одређене прописима (прековремени рад); 3) рад на дан државног и верског празника; 4) дневну накнаду за повећане трошкове рада и боравка на терену (теренски додатак); 5) рад ноћу (између 22,00 и 6,00 часова наредног дана), ако такав рад није вреднован при утврђивању коефицијента. Основицу за обрачун додатака на плату чини основна плата, која се одређује множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента, увећана за радни учинак (члан 5).

Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и Колективним уговором код послодавца Дом здравља Пожаревац је уређено да се основна плата и додаци на плату рачунају на просечан фонд часова рада од 174 месечно.

У поступку ревизије извршен је увид у досијеа запослених, уговоре и анексе уговора о раду, као и обрачуне плата запослених лица у Дому здравља, чије се плате финансирају из средстава Републичког фонда за здравствено осигурање и сопствених средстава Дома здравља.

Провером тачности обрачуна утврђено је да су плате запосленима:

- обрачунате применом прописаних основица за обрачун и исплату плата запослених у државним органима и јавним службама у складу са актом Владе Републике Србије;
- обрачунате применом корективног коефицијента и дела плате по основу радног учинка у складу са 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;
- обрачунате применом 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.

Дом здравља је приликом обрачуна плата примењивао прописане основице за обрачун и исплату плата које су утврђене актом Владе, корективни коефицијент и део плате по основу радног учинка, као и прописане проценте за увећање плата по основу додатака на плату.

⁸⁰ „Службени гласник РС”, бр. 44/01, 15/02 – др. уредба, 30/02, 32/02 – испр., 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09, 25/10, 91/10, 20/11, 65/11, 100/11, 11/12, 124/12, 8/13, 4/14, 58/14, 113/17 – др. закон, 95/18 – др. закон, 86/19 – др. закон, 157/20 – др. закон, 19/21, 48/21 и 123/21 – др. закон.

Увидом у уговоре о раду / анексе уговора о раду и обрачуне зарада (исплатне листиће) утврђено је да је Дом здравља запосленима обрачунавао и исплаћивао плату применом коефицијената за обрачун и исплату плата у већем износу од прописаног.

Табела број 12: Преглед неправилно утврђених коефицијената за обрачун и исплату плата запосленима

Редни број	Радно место	Коефицијенти из Уговора о раду / Обрачуна зараде		Коефицијенти прописани Уредбом о коефицијентима	
		Основни коеф	Коеф за руковођење	Основни коеф	Коеф за руковођење
1	Помоћник директора – специјалиста педијатрије у Служби за здравствену заштиту деце	29,32	1,84	26,13	1,84
2	Специјалиста педијатрије у Служби за здравствену заштиту деце	29,32		26,13	
3	Помоћник директора за рачуноводствено-финансијске послове	22,73	1,84	18,70	1,84
4	Главни техничар Дома здравља	15,32	1,23	14,38	1,02
5	Одговорни здравствени статистичар у одељењу социјалне медицине	14,38	0,61	14,38	
6	Одговорни техничар одсека патронаже	14,38	0,61	14,38	
7	Медицински техничар у одсеку кућног лечења	13,57	0,82	13,57	
8	Одговорни техничар одељења превијања	13,11	0,61	12,59	
9	Медицински техничар у амбуланти	13,11		12,59	
10	Медицински техничар у амбуланти превијалишта	13,11		12,59	
11	Одговорни медицински техничар	12,59	0,82	12,59	
12	Набављач у Служби јавних набавки	12,59		10,20	
13	Магационер	12,59		10,20	
14	Одговорни кадровски референт	10,20	0,61	10,20	
15	Одговорни књиговођа	10,20	0,61	10,20	
16	Одговорни благајник	10,20	0,61	10,20	
17	Одговорни радник одсека одржавања хигијене	6,83	0,41	6,83	

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља запосленима, уговорима о раду или анексима уговора о раду утврдио основне коефицијенте за обрачун плата и увећање коефицијената по основу руковођења у већем износу од прописаног, као и да је плате запосленима исплаћивао у већем износу од прописаног, због примене неправилно утврђених коефицијената.

Откривена неправилност 17: Дом здравља Пожаревац је, у току 2021. године, више извршио расходе за плате запослених, са припадајућим доприносима на терет послодавца, најмање у износу од 1.519.248 динара, због примене коефицијената за обрачун и исплату плата у већем износу од прописаних, што није у складу са одредбама члана 2 став 1 тачка 13) и члана 3 став 1 тачка 11) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

Препорука број 14: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да предузму мере и активности како би се уговором или анексом уговора о раду утврдили коефицијенти за обрачун и исплату плата у складу са прописима који уређују ову област.

Провером тачности обрачуна плата, додатака и накнада запослених утврђено је да је Дом здравља приликом обрачуна додатка на плату по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) примењивао основицу у већем износу од прописане, јер је у основицу за обрачун додатка на плату за минули рад, поред основне плате увећане за радни учинак укључио и све остале додатке на плату (прековремени, дежурство, рад недељом, рад на дан државног празника, приправност и друго).

Откривена неправилност 18: Дом здравља Пожаревац је, у току 2021. године, више извршио расходе за додаток на плату по основу времена проведеног у радном односу (минули рад), са припадајућим доприносима на терет послодавца, најмање у износу од 2.465.288 динара, због примене основице за обрачун додатка на плату у већем износу од прописаног, јер је у основицу за обрачун додатка за минули рад укључио и све остале додатке на плату, што није у складу са одредбама члана 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

Препорука број 15: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да обрачун и исплату плата, додатака и накнада запосленима врше у складу са прописима који уређују ову област.

Законом о запосленима у јавним службама⁸¹ је прописано да се Правилником о организацији и систематизацији послова у јавној служби (у даљем тексту: Правилник) утврђују организациони делови у јавној служби, радна места у организационим деловима, опис послова који се обављају на радним местима, одређење стручне спреме, односно образовања потребног за обављање послова радног места, број извршилаца и други посебни услови за рад на тим пословима (члан 30). Такође, прописано је да су јавне службе дужне да донесу Правилник усклађен са одредбама закона којим се уређује систем плата у јавном сектору и овог закона, у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона. Јавне службе су дужне да у року од 30 дана од дана ступања на снагу Правилника донесу решења којим се утврђују називи радних места чије послове запослени обављају у складу са називима из Правилника. Овим решењима мењају се по сили закона одредбе уговора о раду које се односе на називе послова које запослени обављају (члан 159).

Дом здравља је, 2019. године, донео Правилник о организацији и систематизацији послова⁸² на основу Закона о запосленима у јавним службама и Уредбе о Каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, као и више измена и допуна правилника до краја 2021. године.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није донео решења којима се утврђују називи радних места чије послове запослени обављају у складу са називима из важећег Правилника о организацији и систематизацији послова, који је донет на основу Закона о запосленима у јавним службама и Уредбе о Каталогу радних места.

Откривена неправилност 19: Дом здравља Пожаревац није ускладио одредбе уговора о раду које се односе на називе послова које запослени обављају са важећим Правилником о организацији и систематизацији послова, што није у складу са одредбама члана 159 Закона о запосленима у јавним службама.

Препорука број 16: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да одредбе уговора о раду које се односе на називе послова које запослени обављају ускладе са важећим Правилником о организацији и систематизацији послова.

⁸¹ „Службени гласник РС”, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21.

⁸² Број: 3187 од 28. јуна 2019. године.

4.2. Увећање плата запослених

Обрачун и исплата увећања плате из сопствених прихода у здравственим установама уређени су Законом о здравственој заштити, Законом о платама у државним органима и јавним службама и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Сагласно члану 144 став 1 тачка 3) Закона о здравственој заштити, здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад, између осталог, из прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом. Ставом 10 истог члана прописано је да здравствена установа у јавној својини која, поред средстава за рад из јавних прихода, остварује и сопствене приходе, може увећати основну плату запослених, у складу са прописима којима се уређују плате запослених у јавним службама.

Одредбом члана 12 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама је прописано да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима, могу увећати плате утврђене у складу са овим законом и актом Владе из члана 8 овог Закона до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Одредбама члана 12 став 2 и 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се запосленима у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, а које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, плате могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу. Такође, прописано је да се елементи за обрачун и исплату овако увећане плате утврђују општим актом послодавца.

Одредбама члана 94 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе⁸³, уређено је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода. У ставу 2 истог члана уређено је да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање права из става 1 овог члана и о томе обавести репрезентативни синдикат, док је ставом 3 уређено да се елементи за обрачун и исплату плата у складу са ставом 1 тог члана, утврђују општим актом послодавца.

У поступку ревизије је утврђено да послодавац није донео општи акт којим би уредио елементе за обрачун и исплату увећања плата из остварених прихода који нису јавни приходи.

Увидом у Завршни рачун за 2021. годину утврђено је да је Дом здравља остварио укупне приходе у износу од 1.031.265.000 динара, од чега се износ од 54.916.000 динара односи на приходе од продаје добара и услуга и мешовите и неодређене приходе, из осталих извора (што представља 5% од укупно остварених прихода из свих извора финансирања).

Дом здравља је у 2021. години остварио приходе од продаје добара и услуга који се у највећем делу односе на пружање услуга претходних и периодичних лекарских прегледа за запослене на радним местима са повећаним ризиком, лекарских прегледа запослених професионалних возача, предлагањем запослених за упућивање на рехабилитацију

⁸³ Службени гласник бр. 96/19 и 58/20 – Анекс 1

издавањем извештаја лекара са препоруком, пружање стручне помоћи запосленима код остваривања права из области инвалидско-пензијског осигурања и друго.

Дом здравља је у 2021. години извршио расходе на име увећања плата по основу стимулације у износу од 16.823.793 динара, што представља 31% у односу на укупан износ остварених прихода који нису јавни приходи (сопствених прихода).

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља, током 2021. године, није на месечном нивоу утврђивао укупне приходе и расходе извршене ради остваривања сопствених прихода, а самим тим ни учешће трошкова рада у наведеним приходима, нити је о томе обавештавао репрезентативни синдикат. На тај начин, Дом здравља није обезбедио услове за праћење трошкова који настају приликом остваривања прихода на тржишту и утврђивање висине прихода који се могу издвојити за увећање плата запослених, па тако ни услове за примену члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Откривена неправилност 20: Дом здравља Пожаревац је током 2021. године увећавао плате запосленима и по том основу извршио расходе у износу од 16.823.793 динара, а да није утврђивао сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу, није на месечном нивоу утврђивао приходе и расходе за остваривање права на увећање плата по основу стимулације и није о томе обавештавао репрезентативни синдикат, што није у складу са одредбом члана 12 став 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 94 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 17: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да донесу општи акт којим ће уредити елементе за обрачун и исплату увећања плата запослених, да утврде сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу, као и да након утврђивања прихода и расхода за остваривање права на увећање плата на месечном нивоу, о томе обавештавају репрезентативни синдикат, у складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

4.3. Увођење скраћеног радног времена

Законом о безбедности и здрављу на раду⁸⁴ 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, као и да је дужан да измени акт о процени ризика 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 (члан 13).

Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини.

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

⁸⁴ „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др. закон.

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 раду⁸⁵ и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе⁸⁶ 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. Такође, прописује да запослени који ради скраћено радно време има сва права из радног односа као да ради са пуним радним временом. 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 Пожаревац је, 2012. године, донео Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини у писаној форми, којим су прецизирана радна места на којима је извршена процена ризика, радна места која су утврђена као радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за отклањање, смањење или спречавање ризика.

Дом здравља је, 2019. године, донео Правилник о организацији и систематизацији послова⁸⁷ на основу Уредбе о Каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, као и више измена и допуна правилника до краја 2021. године.

Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини прописано је да се Актом о процени ризика уређује начин и поступак процене ризика од настанка повреда на раду или оштећење здравља, односно обољења запосленог на радном месту и у радној околини, као и начин и мере за њихово отклањање (члан 1).

⁸⁵ „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.

⁸⁶ „Службени гласник РС”, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

⁸⁷ Број: 3187 од 28. јуна 2019. године.

Процена ризика између осталог, обухвата и снимање организације рада, у складу са чланом 3 став 3 тачка 3) истог Правилника, а то подразумева увид у акт послодавца којим се уређује његово унутрашње уређење, односно организација и систематизација радних места за обављање послова из делатности послодавца и другу документацију послодавца која се односи на организацију рада, као и непосредну проверу прописане, односно утврђене организације рада и фактичког стања организације рада код послодавца, у складу са чланом 6 став 1 наведеног Правилника.

Акт о процени ризика подлеже делимичним изменама и допунама када је процена заснована на подацима који нису ажурни, у складу са чланом 15 став 2 тачка 4) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

У поступку ревизије је утврђено да називи радних места наведени у Акту о процени ризика на радном месту и у радној околини нису усклађени са описом послова и називима радних места обухваћених Правилником о организацији и систематизацији послова и изменама и допунама наведеног правилника.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља није извршио измене и допуне акта о процени ризика, односно није извршио усаглашавање истог са Правилником о организацији и систематизацији послова из 2019. године, као и његовим каснијим изменама и допунама.

Откривена неправилност 21: Дом здравља Пожаревац није изменио и допунио Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини након доношења Правилника о организацији и систематизацији послова из 2019. године и његових каснијих измена и допуна, што није у складу са чланом 15 став 2 тачка 4) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

Препорука број 18: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Пожаревац да измене и допуне Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини у складу са Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини, да изврше процену ризика за сва радна места, утврде 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.

Осим наведених прописа, Законом о здравственој заштити одредбама члана 107 став 2 тач. 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. Наведеним одредбама уређено је 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.

4.4. Друга примања запослених

Јубиларне награде

Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (члан 105 ст. 6 и 7) и Колективним уговором код послодавца Дом здравља Пожаревац⁸⁸ (члан 116) 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.

Увидом у документацију (решење о утврђивању права на јубиларну награду, обрачун, извод, обавештење 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, према статистичким подацима о просеку зараде у Републици Србији из децембра месеца претходне године.

Јубиларна награда у складу са одредбама Закона о раду представља друга примања.

Законом о порезу на доходак грађана (чланом 13) је уређен предмет опорезивања. Под зарадом у смислу овог закона, сматра се зарада која се остварује по основу радног односа, дефинисана законом којим се уређују радни односи и друга примања запослених. Одредбама члана 16 наведеног закона је уређено да се зарада опорезује по стопи од 10%.

Законом о порезу на доходак грађана је уређено да се не плаћа порез на зараде на примања запосленог од послодавца по основу јубиларне награде запосленима, у складу са законом који уређује рад, до 20.198 динара (усклађени динарски неопорезиви износ за исплате од 1. фебруара 2021. године до 31. јануара 2022. године) годишње, а да се на износ преко тога плаћа порез по стопи од 10%.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, неправилно применио коефицијент за прерачун на бруто пореску основицу, при чему је порез на зараде на примања запосленог од послодавца по основу јубиларне награде запосленима обрачунао

⁸⁸ Број: 2743 од 2. јуна 2016. године

на основицу која је мања од прописане. На тај начин, Дом здравља је, у 2021. години, приликом обрачуна и исплате јубиларних награда запосленима, обрачунао и исплатио порез у мањем износу за 100.439 динара од прописаног износа.

Откривена неправилност 22: Дом здравља Пожаревац је, у 2021. години, приликом обрачуна и исплате јубиларних награда запосленима, обрачунао и исплатио порез на зараде на примања запосленог од послодавца по основу јубиларне награде у мањем износу за 100.439 динара од износа прописаног Законом о порезу на доходак грађана, због погрешно утврђене основице за опорезивање.

Мера предузета у поступку ревизије: Одговорна лица Дома здравља Пожаревац су, у поступку ревизије, предузела мере и активности ради отклањања утврђене неправилности тако што су поднела измењене пореске пријаве за период јануар – децембар 2021. године и уплатила разлику мање уплаћеног пореза на зараде на примања запослених од послодавца по основу јубиларне награде. Као доказ су доставили: налог за књижење број: 275/1 од 20. децембра 2021. године, извод број: 243 од 20. децембра 2022. године, рекапитулацију обрачуна по месецима и по раднику, као и измењене пореске пријаве по месецима за 2021. годину.