



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



**Број: 400-1053/2022-05/18
Београд, 12. децембар 2022. године**

Мисија

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

¹ Насловна слика преузета са странице <https://dzpresevo.org>

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 12 препорука које су усмерене на:

- планирање и спровођење јавних набавки, као и закључивање уговора о јавним набавкама обавља у складу са прописима;
- рад са скраћеним радним временом уводи у складу са прописима;
- унапређење система интерне контроле.

Резиме

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

Извршио је набавку добара и услуга у износу од 31,74 милиона динара супротно Закону о јавним набавкама

- извршио набавку добара и услуга у износу од 31,74 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке;

Приликом спровођења поступка јавних набавки није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама

- процењену вредност јавних набавки није одредио на основу испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке, тако да буде валидна у време покретања поступка јавних набавки;
- за узорковане јавне набавке није на прописан начин сачинио конкурсну документацију у делу модела уговора.

Обрачунавао је и исплаћивао плате, додатке и накнаде запосленима у складу са прописима који уређују ову област.

Увео је скраћено радно време запосленима који обављају послове на радним местима која нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

САДРЖАЈ:

1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА	5
1.1 Дом здравља није посебним интерним актом ближе уредио поступак јавне набавке.....	5
1.2 Поступак годишњег планирања јавних набавки није у потпуности спроведен у складу са Законом о јавним набавкама, у делу који се односи на садржину плана јавних набавки, објављивања на Порталу јавних набавки у прописаном року, доношење предлога планова потреба и одређивање процењене вредности јавних набавки.	6
1.3 Дом здравља је конкурсну документацију састављао на прописани начин, осим што је ограничио конкуренцију у једном од узоркованих поступака јавних набавки.....	9
1.4 Дом здравља је поступак отварања и стручне оцене понуда спроводио у складу са Законом о јавним набавкама	11
1.5 Дом здравља је набавио добра и услуге укупне вредности од 31,74 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке.....	12
1.6 Дом здравља је набавке на које се Закон не примењује спроводио у складу са прописима.....	13
1.7 Дом здравља је евидентирао податке о поступцима јавних набавки и извештавао о набавкама у складу са прописима.....	13
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ	14
2.1. Дом здравља је обрачунавао и исплаћивао плате запосленима у складу са прописима који уређују ову област.	14
2.2. Дом здравља је увео скраћено радно време за укупно 121 запосленог који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.	15
2.3. Дом здравља је обрачунао и исплатио друга примања запосленима у складу са прописима који уређују ову област.....	16
Скретање пажње.....	18
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА	19
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА.....	24
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ.....	26
1. Предмет ревизије	26
2. Ревидирани период пословања	26
3. Информације о субјекту ревизије	26
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима.....	31
5. Критеријуми.....	31
6. Методологија рада	31
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији.....	32
V Прилози.....	33
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија.....	34
Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова.....	36
Прилог 3– Расходи за запослене	49

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА

ИНТЕРНА РЕГУЛАТИВА И ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

1.1 Дом здравља није посебним интерним актом ближе уредио поступак јавне набавке.

1.1.1. Дом здравља није донео акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, што није у складу са одредбама члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

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

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није донео акт о ближе уређивању поступака јавних набавки како је то прописано одредбама члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

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

1.1.2. Дом здравља није донео акт којим се ближе уређује начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбама члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама² који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није донео акт о ближе уређивању поступака јавних набавки како је то прописано

² „Службени гласник РС”, број 91/19;

одредбама члана 49 став 2 који је у примени од 1. јула 2020. године.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 3).

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

1.1.3 Дом здравља је, сагласно одредбама члана 134 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, интерним актом којим је уредио унутрашњу организацију и систематизацију послова систематизовао послове службеника за јавне набавке са једним извршиоцем у оквиру којег се обављају послови јавних набавки.

Чланом 134 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године прописано је да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки. Наручилац чија укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од 25 милиона динара мора да има најмање једног службеника за јавне набавке.

Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Прешева у Прешеву у оквиру Немедицинске службве, Служба за опште, правне и економско – финансијске послове систематизовао посебно радно место службеника за јавне набавке.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуге и радова, Доношење и примена интерних аката у вези са планирањем јавних набавки.

1.2 Поступак годишњег планирања јавних набавки није у потпуности спроведен у складу са Законом о јавним набавкама, у делу који се односи на садржину плана јавних набавки, објављивања на Порталу јавних набавки у прописаном року, доношење предлога планова потреба и одређивање процењене вредности јавних

1.2.1. План јавних набавки за 2020. годину не садржи све прописане елементе и није објављен на Порталу јавних набавки у прописаном року, што није у складу са чланом 51 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Чланом 51 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године 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.

План јавних набавки за 2020. годину усвојен је од стране Управног одбора Дома здравља 6. фебруара 2020. године.

План јавних набавки за 2020. годину не садржи све елементе прописане одредбама Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и није објављен на Порталу јавних набавки у складу са одредбама члана 51 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

набавки.

У вези са утврђеним дали смо препоруке за отклањање неправилности (Препорука број 4 и Препорука број 5).

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

1.2.2. План јавних набавки за 2021. годину који садржи све прописане елементе није објављен на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља Прешево у прописаном року, што није у складу са одредбама члана 88 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 01. јула 2020. године.

Чланом 88 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 01. јула 2020. године, 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.

План јавних набавки за 2021. годину који садржи све прописане елементе, није објављен на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља Прешево у прописаном року, што није у складу са одредбама члана 88 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 01. јула 2020. године.

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, Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, План јавних набавки за 2021. годину.

1.2.3. Дом здравља није израдио планове потреба за 2020. и 2021. годину за које се спроводе централизоване јавне набавке што није у складу са одредбама члана 4 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Чланом 4 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке прописано је да План потреба здравствених установа за које се спроводе централизоване јавне набавке доноси управни одбор здравствене установе, на предлог директора здравствене установе, док је одредбама члана 5 прописано да здравствена установа припрема план потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке у складу са Стручно-методолошким упутством за израду плана потреба, на јединственом обрасцу који је саставни део тог упутства.

Дом здравља није донео планове потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. и 2021. годину у складу са Стручно-методолошким упутством за израду плана потреба, на јединственом обрасцу који је саставни део тог упутства, што није у складу са одредбама Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

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

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

1.2.4. Дом здравља није пружио писане доказе да је предузео мере и спровео активности како би обезбедио да процењена вредност јавних набавки буде објективна и валидна у време покретања поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години, односно није обезбедио писани траг о спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, ни о извршеној провери цена и квалитета предмета набавке, периода гаранције, одржавања и слично, што није у складу са одредбом члана 64 став 3, а у вези са одредбом члана 16 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно чл. 29 и 41 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Законом о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, као и Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка, као и да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења и извршења јавне набавке.

Дом здравља није пружио писане доказе да је предузео мере и спровео активности како би обезбедио да процењена вредност јавних набавки Медицински потрошни материјал и реагенси за потребе Дома здравља Прешево, редни број ЈНМВ 1/2020 и Јавне набавке мале вредности за набавку добара - Медицински потрошни материјал и реагенси за потребе Дома здравља Прешево, редни број ЈНМВ 1/2021 буде објективна и валидна у време покретања поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години, односно није обезбедио писани траг о спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, ни о извршеној провери цена и квалитета предмета набавке, периода гаранције, одржавања и слично, што није у складу са одредбом члана 64 став 3, а у вези са одредбом члана 16 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно чл. 29 и 41 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

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

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

Законом о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, као и Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је 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, Спровођење поступака јавних набавки, Услови за покретање поступка.

1.3.2. Дом здравља није објавио на својој интернет страници одлуке о додели уговора и обавештења о закљученим уговорима у поступку јавне набавке тедицинског потрошног материјала и реагенса број 01/20, што није у складу са одредбама члана 108 став 5 и члана 116 став 1 а у вези са чл. 55 став 1 тачка 8) и 57 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Законом о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, било је прописано да је наручилац дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења, док Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године није прописана обавеза објављивања на својој интернет страници (члан 146 став 5 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године).

Увидом у документацију о спровођењу поступка јавне набавке Медицински потрошни материјал и реагенси за потребе Дома здравља Прешево број ЈНМВ 1/2020 утврђено је да је Дом здравља доносио одлуке о додели уговора и објављивао их на Порталу јавних набавки, али не и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења, што није у складу са одредбама члана 108 став 5 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Одредбама Закона о јавним набавкама који је био у примени од 30. јуна 2020. године прописано је да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од закључења уговора, односно оквирног споразума³.

³ члан 116 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године;

Дом здравља није објавио обавештење о закљученим уговорима о јавним набавкама у прописаном року за јавну набавку Медицински потрошни материјал и реагенси за потребе Дома здравља Прешево број ЈНМВ 1/2020, што није у складу са чланом 116 став 1 Закона о јавним набавкама који је важио до 30. јуна 2020. године. С обзиром на то да Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године, није прописана обавеза објављивања одлуке о додели уговора и обавештења о закљученом уговору изостаће препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.

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

1.3.3. Решења о образовању комисије за јавну набавку садрже све прописане податке.

Чланом 54 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и чланом 92 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да 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.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да решења о образовању комисије за јавну набавку садрже све прописане податке у складу са одредбама члана 54 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и члана 92 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

1.3.4 Дом здравља није моделом уговора, као обавезним елементом конкурсне документације, за уговоре који се закључују на период од 12 месеци, а чија реализација обухвата две буџетске године, предвидео 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 одредом 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.

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

Увидом у конкурсну документацију о спроведеним поступцима јавне набавке утврђено је да код 2 узоркована поступка јавних набавки модели уговора 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.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки.

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

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

Законом о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године 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 понуда⁴, 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 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

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

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

Чланом 105 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и чланом 145 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописана је 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.

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 Закона о јавним набавкама који је

⁴ „Службени гласник РС“, број 93/20;

био у примени до 30. јуна 2020. године, односно члана 145 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

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

НАБАВКЕ БЕЗ СПРОВЕДЕНОГ ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

1.5 Дом здравља је набавио добра и услуге укупне вредности од 31,74 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке.

1.5.1. Дом здравља је извршио набавку добара и услуга (услуге и добра које имају исту или сличну намену и које исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају могу да испуне – истоврсне услуге и добра) у укупном износу од 31,74 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, јер је исту поделио на више набавки, што није у складу са одредбама чл. 11 – 21, 27 и 29 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Одредбама члана 29 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки.

Одредбама чл. 7, 7а, и 39 раније Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и чл. 11 - 21 и 27 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописани су изузеци од примене Закона о јавним набавкама.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља у 2020. и 2021. години набављао истоврсна добра и услуге, и то: гориво, пелет, стоматолошки материјал, резервне делове за рачунаре, материјал за поправку опреме за саобраћај, канцеларијски материјал и материјал за хигијену, без спровођења поступка јавних набавки, при чему нису постојали разлози за изузеће наведених набавки од примене Закона о јавним набавкама што није у складу са одредбама чл. 11 – 21, 27 и 29 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

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, Набавке без спроведеног поступка јавне набавке.

НАБАВКЕ НА КОЈЕ СЕ ЗАКОН О ЈАВНИМ НАБАВКАМА НЕ ПРИМЕЊУЈЕ

1.6 Дом здравља је набавке на које се Закон не примењује спроводио у складу са прописима.

1.6.1. Дом здравља је 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 .

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова, Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује.

ИЗВЕШТАВАЊЕ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

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

1.7.1. Дом здравља није достављао Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о јавним набавкама у прописаном року, што није у складу са чланом 132 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Наручилац је био дужан да, у складу са чланом 132 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године 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.

Дом здравља није у 2020. години достављао Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о јавним набавкама у прописаном року у складу са Законом о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године. С обзиром на то да Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године, није прописана обавеза наручиоца да доставља Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о јавним набавкама изостаће препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.

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

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

Чланом 181 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано 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.

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

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

2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

ОБРАЧУН И ИСПЛАТА ПЛАТА

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

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

У поступку ревизије је утврђено да су плате, додаци и накнаде запосленима:

- обрачунати применом прописаних коефицијената и основица за обрачун и исплату плата и додатака на плату у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама и Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама;
- обрачунати применом корективног коефицијента и дела плате по основу радног учинка у складу са Уредбом о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријума и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама;
- 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 3 – Расходи
за запослене, Обрачун и исплата плата запослених.

УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА

2.2. Дом здравља је увео скраћено радно време за укупно 121 запосленог који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

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

Законом о безбедности и здрављу на раду⁵ 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 заснива се 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.

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

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, 2010. године, донео Акт о процени ризика на радним местима и у радној околини у писаној форми за сва радна места, којим је извршена процена ризика и утврђена су радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за њихово отклањање, на основу извршене стручне анализе службе медицине рада, у складу са одредбама Закона о безбедности и здрављу на раду.

Актом о процени ризика утврђено је 5 радних места са повећаним ризиком.

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

⁵ „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др. закон.

2.2.2. Дом здравља је Одлуком о радном времену увео скраћено радно време за 121 запосленог који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са одредбом члана 52 Закона о раду и чл. 37 и 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Одредбама члана 52 Закона о раду⁶ и чл. 37 и 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе⁷ прописано је да се скраћено радно време запосленима утврђује на основу стручне анализе, у складу са законом, као и да се радно време запосленог скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља увео скраћено радно време за укупно 121 извршиоца који обављају послове на 64 радна места која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

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

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

ДРУГА ПРИМАЊА ЗАПОСЛЕНИХ

2.3. Дом здравља је обрачунао и исплатио друга примања запосленима у складу са прописима који уређују ову област.

2.3.1. Дом здравља је обрачунао и исплатио отпремнине приликом одласка у пензију и солидарну помоћ запосленима у складу са прописима и решењима о утврђивању права на исплату отпремнине и солидарне помоћи.

Одредбама члана 119 Закона о раду прописано је да је послодавац дужан да исплати запосленом, у складу са општим актом отпремнину при одласку у пензију, најмање у висини две просечне зараде; док је одредбама члана 120 Закона о раду прописано да општим актом, односно уговором о раду може да се утврди право на друга примања.

Одредбама члана 105 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да послодавац дужан запосленом да исплати:

1) отпремнину при одласку у пензију у висини три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци, с тим што тако исплаћена отпремнина не може бити нижа од три просечне плате код послодавца у последњих 12 месеци, односно три просечне зараде

⁶ „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.

⁷ „Службени гласник РС”, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, ако је то за запосленог повољније.

У поступку ревизије извршен је увид у књиговодствене евиденције, главну књигу, донета решења и утврђено је да је Дом здравља исплатио по основу решења В.д. директора отпремнину при одласку у пензију за 7 лица у износу од 2.310 хиљада динара.

Одредбама члана 107 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да запослени има право на солидарну помоћ у случају:

- 1) дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице;
- 2) набавке медицинско-техничких помагала за рехабилитацију запосленог или члана његове уже породице;
- 3) здравствене рехабилитације запосленог;
- 4) настанка теже инвалидности запосленог;
- 5) набавке лекова за запосленог или члана уже породице.

У поступку ревизије извршен је увид у књиговодствене евиденције, главну књигу, донета решења и утврђено је да је Дом здравља исплатио по основу решења В.д. директора солидарне помоћи за 11 лица у износу од 792 хиљаде динара.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, Друга примања запослених.

2.3.2 Дом здравља је у 2021. години обрачунао и исплатио накнаде трошкова доласка и одласка са рада запосленима на основу евиденције долазака и одлазака са рада за оне дане за које су запослена лица била на послу, цене појединачне карте овлашћеног превозника и на основу места пребивалишта запосленог.

Одредбама члана 118 Закона о раду прописано је да запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду, и то: за долазак и одлазак са рада, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз.

Чланом 102 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да запослени има право на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз, у складу са колективним уговором код послодавца, правилником о раду и уговором о раду.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља накнаду трошкова доласка и одласка са рада обрачунавао на основу евиденције долазака и одлазака са рада, цене појединачне карте

овлашћеног превозника и на основу места пребивалишта запосленог, само за оне дане за које су запослена лица била на послу.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, Друга примања запослених.

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

Одредбама члана 105 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да је послодавац дужан да запосленом исплати јубиларну награду у процентуалном износу од просечне зараде из статистичких података.

Послодавац је дужан да запосленом исплати јубиларну награду у износу од:

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

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

У поступку ревизије извршен је увид у књиговодствене евиденције, главну књигу, донета решења и утврђено је да је Дом здравља исплатио по основу решења В.д. директора јубиларне награде за 11 запослених у износу од 1.319 хиљада динара.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, Друга примања запослених.

Скретање пажње

Скрећемо пажњу на напомене у прилогу IV – Карактеристике ревизије, под тачком 3. Информације о субјекту ревизије, Органи управљања у којима је описано да Република Србија као оснивач Дома здравља Прешево није именовала органе управљања до дана вршења ревизије, већ ове функције, на основу Одлуке о преузимању оснивачких права над домовима здравља од 6. марта 2020. године врше лица именована од стране Скупштине општине Прешево 2017. и 2018. године.

Ово питање није утицало на наше закључке о правилности пословања у делу који се односи на јавне набавке и расходе за запослене.

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

ПРИОРИТЕТ 1⁸

- 1) Дом здравља није донео акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки, одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци, што није у складу са одредбама члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године (Прилог 2 – тачка 1. Доношење и примена интерних аката, откривена неправилност број 3);
- 2) Дом здравља није донео акт којим се ближе уређује начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 2 – тачка 1. Доношење и примена интерних аката, откривена неправилност број 4);
- 3) Дом здравља је донео План јавних набавки за 2020. годину који не садржи све елементе прописане одредбама Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, што није у складу са одредбама члана 51 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године (Прилог 2 – тачка 2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, откривена неправилност број 5);
- 4) Дом здравља није објавио на Порталу јавних набавки План јавних набавки за 2020. годину, што није у складу одредбама члана 51 став 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године (Прилог 2 – тачка 2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, откривена неправилност број 6);
- 5) Дом здравља није објавио План јавних набавки за 2021. годину на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља у прописаном року од 10 дана од дана доношења, што није у складу са одредбама члана 88 став 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020 . године (Прилог 2 – тачка 2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, откривена неправилност број 7);
- 6) Дом здравља није донео планове потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. и 2021. годину у складу са Стручно-методолошким упутством за израду плана потреба, на јединственом обрасцу који је саставни део тог упутства, што није у складу са одредбама Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 2 – тачка 2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, откривена неправилност број 8);
- 7) Дом здравља је донео одлуке о покретању поступка јавне набавке Медицински потрошни материјал и реагенси за потребе Дома здравља Прешево број 01/20 која

⁸ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

не садрже процењену вредност јавне набавке по партији, што није у складу са одредбом члана 68 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 01. јула 2020. године (Прилог 2 – тачка 3. Спровођење поступака јавних набавки, откривена неправилност број 10);

- 8) Дом здравља је извршио набавку добара и услуга (добра и услуга које имају исту или сличну намену и које исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају могу да испуне; истоврсна добра и услуге) у укупном износу од 31,74 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, јер је исте набавке поделио на више набавки, што није у складу са одредбама чл. 11 – 21, 27, а у вези члана 29 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 2 – тачка 5. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке, откривена неправилност број 13);

ПРИОРИТЕТ 2⁹

- 9) Дом здравља није усвојио 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 – тачка 1.1. Финансијско управљање и контрола, откривена неправилност број 1);
- 10) Дом здравља није обезбедио писани траг о спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, ни о извршеној провери цена и квалитета предмета набавке, периода гаранције, одржавања и слично, што није у складу са одредбама члана 64 став 3, а у вези са одредбама члана 16 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, као и чл. 29 и 41 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 2 – тачка 2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, откривена неправилност број 9);
- 11) Дом здравља није моделом уговора, као обавезним елементом конкурсне документације, за уговоре који се закључују на период од 12 месеци, а чија реализација обухвата две буџетске године, предвидео одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (Прилог 2 – тачка 3. Спровођење поступака јавних набавки, откривена неправилност број 11);
- 12) Дом здравља није објавио на својој интернет страници одлуке о додели уговора и обавештења о закљученим уговорима у поступку јавне набавке Медицински потрошни материјал и реагенси за потребе Дома здравља Прешево број 01/20, што није у складу са одредбама члана 108 став 5 и члана 116 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године (Прилог 2 – тачка 3. Спровођење поступака јавних набавки, откривена неправилност број 12);
- 13) Дом здравља током 2020. године није прикупљао и евидентирао податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама и није достављао тромесечне извештаје Управи за јавне набавке, што није у складу са чланом 132 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године

⁹ ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана.

(Прилог 2 – тачка 7. Извештавање о јавним набавкама, откривена неправилност број 14);

ПРИОРИТЕТ 3¹⁰

- 14) Дом здравља 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 – тачка 1.2. Интерна ревизија, откривена неправилност број 2);
- 15) Дом здравља је увео скраћено радно време запосленима применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе а за чија радна места Актом о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком, што није у складу са одредбама члана 52 став 2 Закона о раду и члана 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 3 – тачка 3.2. Увођење скраћеног радног времена, откривена неправилност број 15).

¹⁰ ПРИОРИТЕТ 3 – Неправилности које је могуће отклонити у року до три године.

2. Резиме препорука

ПРИОРИТЕТ 1

- 1) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да донесу посебан акт којим ће ближе уредити начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга у складу са одредбама Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 2 – тачка 1. Доношење и примена интерних аката, препорука број 3);
- 2) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Прешево да планове јавних набавки доносе у складу са одредбама Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – тачка 2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, препорука број 4);
- 3) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да план јавних набавки, као и све његове касније измене или допуне објављују на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – тачка 2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, препорука број 5);
- 4) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да план јавних набавки објављују на порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља у року од 10 дана од дана доношења у складу са одредбама Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 2 – тачка 2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, препорука број 6);
- 5) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља доносе планове потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке доносе у складу са Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 2 – тачка 2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, препорука број 7);
- 6) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да доносе одлуке о спровођењу поступка јавне набавке које садрже податке о процењеној вредности јавне набавке укупно и за сваку партију посебно у складу са одредбама Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – тачка 3. Спровођење поступака јавних набавки, препорука број 9);
- 7) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности које ће обезбедити да се набавке добара и услуга планирају и спроводе у складу са прописима који уређују јавне набавке (Прилог 2 – тачка 5. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке, препорука број 11);

ПРИОРИТЕТ 2

- 8) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да усвоје стратегију управљања ризиком и да је редовно ажурирају у складу са одредбама Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (Прилог 1 – тачка 1.1. Финансијско управљање и контрола, препорука број 1);
- 9) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да процењену вредност јавне набавке одређују на основу података добијених испитивањем и истраживањем

тржишта предмета јавне набавке који морају бити валидни у време покретања поступка, а који укључују проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично, као и да исте у писаној форми евидентирају и документују у складу са одредбама Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 2 – тачка 2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, препорука број 8);

- 10) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да модели уговора, као обавезни део конкурсне документације, као и закључени уговори у трајању до 12 месеци 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 – тачка 3. Спровођење поступака јавних набавки, препорука број 10);

ПРИОРИТЕТ 3

- 11) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља 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 – тачка 1.2. Интерна ревизија, препорука број 2);
- 12) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да акта којима се уводи скраћено радно време ускладе са прописима који уређују ову област (Прилог 3 – тачка 3.2. Увођење скраћеног радног времена, препорука број 12).

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Дом здравља Прешево је обавезан да у одазивном извештају исказе мере исправљања по основу откритих неправилности датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама, осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу 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 Прешево 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 Прешево обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности или смањења ризика од појављивања неправилности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

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

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

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

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

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
12. 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 Прешево број: 400-1053/2022-05/1 од 1. јуна 2022. године.

1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања Дома здравља Прешево 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 Прешево
Седиште и адреса:	17523 Прешево, ул. 15. новембар бр. 88
Матични број:	17710192
Порески идентификациони број:	105044059
Интернет страница:	https://dzpresevo.org/rs

Историјат Дома здравља

Дом здравља Прешево у Прешеву основан је седамдесетих година прошлог века и у свом саставу је тада имао службу опште медицине са ХМП и кућним лечењем у оквиру које је се налазило породилиште, стоматологија и радиологија са лабораторијом. Године 1983. дошло је до спајања са Здравственим центром Врање.

Дом здравља Прешево је све до 2007. године био у саставу Здравственог центра Врање. Након 2007. године, када су оснивачка права прешла са Републике Србије на Скупштину општине Прешево, основан је Дом здравља Прешево са седам организационих јединица од којих три здравствене станице у селима: Миратовац, Рељане и Раинце и четири здравствене амбуланте: Железничка станица, Црнотинце, Ораовица и Ашане.

Пре оснивања Дома здравља постојала је здравствена амбуланта још током Другог светског рата која се налазила прекопута горње џамије у Прешеву, односно до зграде садашње Општине Прешево.

Према подацима из шездесетих година прошлог века у амбуланти у Прешеву су радила два медицинска радника, док се нису преселили у зграду тадашњег комитета где је број запослених повећан на шест. Кадровска структура запослених била је: два возача, један лекар, два болничара, један административни радник и један хигијеничар.

Делатност

Дом здравља је у 2020. и 2021. години примењивао Статут Дома здравља Прешево¹¹ из 2020. године, на који је дата сагласност оснивача¹².

Статутом су уређени делатност, унутрашња организација, управљање, пословање,

¹¹ Број: 45 од 10. јануара 2020. године;

¹² Решење број: 110-00-469/2020-02 од 16. децембар 2020. године;

услови за именовање и разрешење директора и заменика директора, као и друга питања од значаја за рад и пословање 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 уређено је да Дом здравља обавља здравствену делатност на примарном нивоу која обухвата:

- 1) заштиту и унапређење здравља, спречавање и рано откривање болести, лечење рехабилитацију болесних и повређених;
- 2) превентивну здравствену заштиту групација становништва изложених повећаном ризику обољевања и осталих становника, у складу са посебним програмом превентивне здравствене заштите;
- 3) спречавање, рано откривање и контролу малигних болести;
- 4) спречавање, откривање и лечење болести уста и зуба;
- 5) патронажне посете, лечење и рехабилитација у кући;
- 6) хитну медицинску помоћ и санитетски превоз;
- 7) фармацеутску здравствену делатност;
- 8) рехабилитацију деце и омладине са сметњама у телесном и душевном развоју;
- 9) палијативно збрињавање и
- 10) друге послове утврђене законом.

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

У обављању здравствене делатности Дом здравља ради на промоцији здравља и превентивне дијагностичке, терапијске и рехабилитационе услуге из:

- 1) опште медицине;
- 2) педијатрије;
- 3) гинекологије и акушерства;
- 4) медицине рада;
- 5) хитне медицинске помоћи са санитетским превозом;
- 6) стоматологије;
- 7) поливалентне патронаже и здравствене неге;
- 8) радиолошке и лабораторијске дијагностике;
- 9) кућног лечења и здравствене неге;
- 10) фармацеутске делатности;
- 11) ванболничког породилишта и
- 12) специјалистичких консултативних услуга из: медицине, пнеумофизиологије, офтамологије, психијатрије и физикалне медицине и рехабилитације.

Органи Дома здравља

Органи Дома здравља су: директор, Управни одбор и Надзорни одбор.

Директор Дома здравља: предлаже програм рада Дома здравља и преузима мере за његово спровођење, извршава одлуке Управног и надзорног одбора, подноси Управном и Надзорном одбору писмени тромесечни извештај о предузетим финансијским обавезама и извршењу финансијског плана, подноси Управном одбору писани шестомесечни извештај о пословању Дома здравља, именује чланове стручног савета на предлог организационих јединица, именује чланове Етичког одбора на предлог Стручног савета, наредбодавац је за извршење финансијског плана и програма рада Дома здравља, обезбеђује начин остваривања минимума процеса рада у Дому здравља у случају штрајка, у складу са законом, доноси одлуке о специјализацијама здравствених радника и здравствених сарадника, одлучује о свим правима и обавезама запослених из радног односа, у складу са законом, одговара за благовремено и квалитетно пружање здравствене заштите и спровођење унутрашње провере квалитета сручног рада, одговара за извршење судских одлука и налога инспекцијских и других законом овлашћених органа и врши друге послове предвиђене законом.

Скупштина општине Прешево је на седници одржаној 24. априла 2018. године донела решење¹³ којим је именовала директора Дома здравља. Министарство здравља је, 9. марта 2021. године, донело Решење о престанку дужности директора Дома здравља Прешево¹⁴ и Решење о именовању вршиоца дужности директора Дома здравља Прешево¹⁵. Такође, Скупштина општине Прешево је на седници одржаној дана 18. децембра 2018. године именовала и заменика директора Дома здравља Прешево¹⁶.

Управни одбор је орган управља Дома здравља. Управни одбор има пет чланова од којих су двоје из реда запослених у Дому здравља, а три члана су представници оснивача.

Управни одбор Дома здравља именује се на период од четири године. Управни одбор Дома здравља доноси статут Дома здравља, уз сагласност оснивача; доноси друге опште акте Дома здравља, у складу са законом; одлучује о пословању Дома здравља; доноси програм рада и развоја Дома здравља; доноси предлог финансијског плана Дома здравља у поступку припреме буџета и то по свим изворима финансирања и доставља га Републичком фонду за здравствено осигурање на сагласност; усваја годишњи финансијски извештај Дома здравља, у складу са законом; усваја годишњи извештај о попису имовине и обавеза; даје сагласност на завршни рачун Дома здравља; усваја годишњи извештај о раду и пословању Дома здравља; одлучује о коришћењу средстава Дома здравља, у складу са законом; у случају губитка у пословању Дома здравља без одлагања обавештава оснивача; расписује јавни конкурс и спроводи поступак избора кандидата за обављање функције директора Дома здравља; доноси пословник о свом раду; именује повремене комисије и друга стручна тела; обавља и друге послове утврђене законом и статутом здравствене установе.

Скупштина општине Прешево је на седници одржаној 15. маја 2018. године донела Решење¹⁷ којим је именовала чланове управног одбора Дома здравља Прешево. Из редова локалне самоуправе именована су три члана, док су из редова запослених именована два члана.

Надзорни одбор Дома здравља обавља надзор над радом и пословањем Дома здравља. Надзорни одбор одлучује ако је присутно више од половине чланова Надзорног одбора и доноси одлуке већином гласова од од укупног броја чланова Надзорног одбора.

¹³ Број: 119-56 од 25. априла 2018. године;

¹⁴ Број: 119-05-143/2021-04 од 9. марта 2021. године;

¹⁵ Број: 119-05-144/2021-04 од 9. марта 2021. године;

¹⁶ Број: 119-92 од 19. децембра 2018. године;

¹⁷ Број: 173 од 22. маја 2018. године;

Надзорни одбор Дома здравља има три члана од којих је један из редова запослених у Дому здравља и два члана су представници оснивача.

Скупштина општине Прешево је на седници одржаној 6. октобра 2017. године донела Решење¹⁸ којим је именовала три члана надзорног одбора Дома здравља Прешево.

Одлуком о преузимању оснивачких права над домовима здравља¹⁹ 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 општине Прешево у складу са одредбама Закона о здравственој заштити који је био на снази у време њиховог именовања.

У складу са одредбама члана 264 важећег Закона о здравственој заштити, здравствене установе из Плана мреже здравствених установама којима се мења оснивач у складу са овим законом, ускладиће своје опште акте (међу којима и статут), у року од шест месеци од доношења новог Плана мреже који је Влада Републике Србије у обавези да донесе у року од девет месеци од ступања на снагу овог закона. Дом здравља је у прописаном року Министарству здравља доставио предлог статута на давање сагласности.

У поступку ревизије утврђено је да Република Србија као оснивач Дома здравља Прешево није именовала органе управљања до дана вршења ревизије, већ ове функције, на основу Одлуке о преузимању оснивачких права над домовима здравља од 5. марта 2020. године врше лица именована од стране Скупштине општине Прешево из 2017. и 2018. године.

Дом здравља има именоване стручне органе:

- 1) стручни савет²⁰;
- 2) стручни колегијум;
- 3) етички одбор²¹ и
- 4) комисију за унапређење квалитета здравствене заштите²².

Скретање пажње

Скрећемо пажњу на напомене у прилогу IV – Карактеристике ревизије, под тачком 3. Информације о субјекту ревизије, Органи управљања у којима је описано да Република Србија као оснивач Дома здравља Прешево није именовала органе управљања до дана вршења ревизије, већ ове функције, на основу Одлуке о преузимању оснивачких права над домовима здравља од 5. марта 2020. године врше лица именована од стране Скупштине општине Прешево из 2017. и 2018. године. Ово питање није утицало на наше закључке о правилности пословања у делу који се односи на јавне набавке и расходе за запослене.

Унутрашња организација Дома здравља

У оквиру Дома здравља у циљу ефикаснијег и рационалнијег обављања здравствене делатности у Дому здравља на нивоу установе образују се организационе јединице, и то²³:

- 1) Служба за здравствену заштиту деце и школске деце;
- 2) Служба за здравствену заштиту жена и поливалентну патронажу;

¹⁸ Број: 332 од 16. октобра 2017. године;

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

²⁰ Одлука број: 917 од 12. јула 2021. године;

²¹ Решење број: 995 од 22. јула 2022. године;

²² Одлука број: 1569 од 17. децембра 2018. године;

²³ Члан 5 Правилника о организацији и систематизацији послова Дома здравља Прешево у Прешеву број 391 од 23. марта 2018. године;

- 3) Служба за здравствену заштиту одраслих са кућним лечењем;
- 4) Служба хитне медицинске помоћи;
- 5) Служба за стоматолошку здравствену заштиту;
- 6) Служба за радиолошку, лабораторијску дијагностику и фармацеутску делатност;
- 7) Служба за специјалистичко — консултативну делатност;
- 8) Служба за правне, економско финансијске, техничке и друге сличне послове.

Образовање ужих организационих јединица у оквиру организационих јединица укључујући и просторно издвојене здравствене станице и здравствене амбуланте уређује се актом о организацији и систематизацији послова који доноси директор.

Финансирање Дома здравља

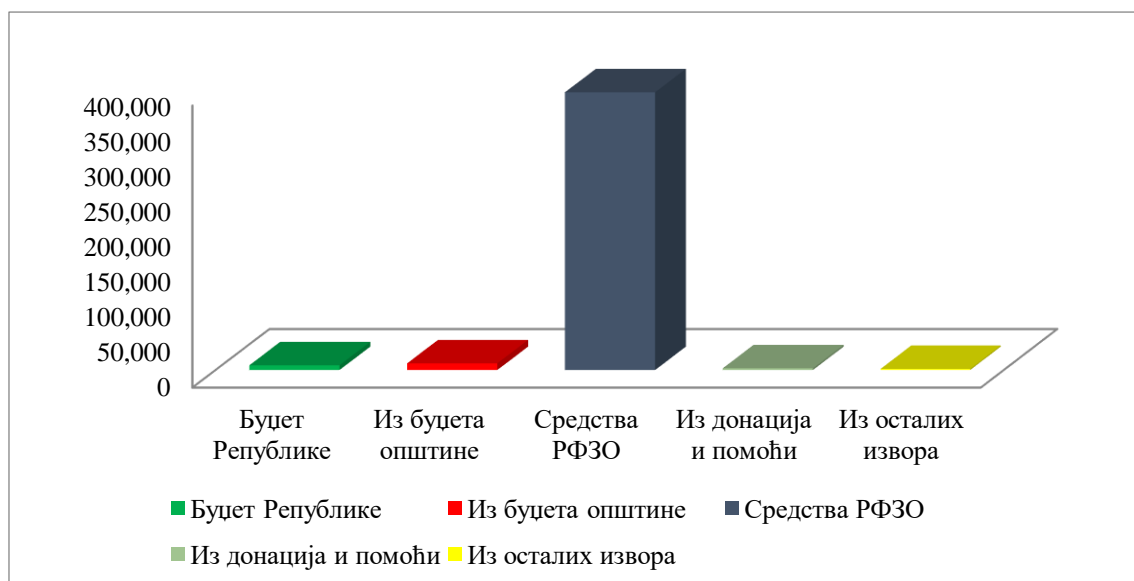
Дом здравља је здравствена установа из Плана мреже здравствених установа²⁴, која остварује средства за рад на начин прописан чланом 144 Закона о здравственој заштити.

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;
- 3) буџета Општине Прешево;
- 4) донација;
- 5) прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом.

График број 1: *Извори средстава за рад Дома здравља у 2021. години*

у хиљадама динара



Током 2021. године остварени су приходи и примања у укупном износу од 413.923.000 динара, од чега је 6.691.000 динара финансирано из буџета Републике Србије, 9.479.000 динара из буџета Општине Прешево, 393.805.000 динара, односно 95% остварених прихода и примања из средства Републичког фонда за здравствено осигурање, 2.416.000 из донација и помоћи и осталих извора у износу од 1.532.000 динара.

²⁴ 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”, 5/2020, 11/2020, 52/2020 и 88/2020) – 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;

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 систему²⁵;
- Закон о платама у државним органима и јавним службама²⁶;
- Закон о здравственој заштити²⁷;
- Закон о здравственом осигурању²⁸;
- Закон о раду²⁹;
- Закон о безбедности и здрављу на раду³⁰;
- Закон о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године³¹;
- Закон о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године³²;
- Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе³³;
- 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

²⁵ „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;

²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 – др. закон, 63/06 – испр. др. закона, 116/08 – др. закони, 92/11, 99/11 – др. закон, 10/13, 55/13, 99/14 и 21/16 – др. закон;

²⁷ „Службени гласник РС“, број 25/19;

²⁸ „Службени гласник РС“, број 25/19;

²⁹ „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;

³⁰ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др. закон;

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

³² „Службени гласник РС“, број 91/19;

³³ „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I;

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”.

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 хармонизацију³⁴.

1.1. Финансијско управљање и контрола

Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководилац 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 комуникације 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 одређеним предметом и обимом ревизије на основу процењених ризика.

Контролно окружење

Одредбом члана 6 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору³⁵ прописано је да контролно окружење одражава став и свест о интерној контроли у оквиру корисника јавних средстава. Контролно окружење обухвата следеће принципе:

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

Органи управљања Дома здравља су у циљу успостављања контролног окружења донели велики број аката од којих издвајамо оне који су у вези са предметом ревизије, и то:

- 1) Статут Дома здравља „Прешево“ у Прешеву³⁶;
- 2) Правилник о организацији и систематизацији послова Дома здравља Прешево у Прешеву³⁷.

Управљање ризицима

Одредбом 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 управљање ризицима обухвата

³⁴ Члан 80 Закона о буџетском систему;

³⁵ „Службени гласник РС“, број 89/19;

³⁶ Број 45 од 10. јануара 2020. године;

³⁷ Број 391 од 23. марта 2018. године;

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.

Ради обављања активности из члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору руководиоц 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 утврђено је да Дом здравља није дефинисао стратешке и оперативне циљеве, идентификовао и проценио ризике који се односе на остваривање тих циљева и усвојио стратегију управљања ризицима, 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

Откривена неправилност број 1: Дом здравља није усвојио 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 да усвоје стратегију управљања ризиком и да је редовно ажурирају у складу са одредбама Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Контролне активности

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

Контролне активности обухватају следеће принципе:

- 1) одабир и развој контролних активности за свођење ризика на прихватљив ниво;
- 2) одабир и развој општих контролних активности информационо-технолошког пословног информационог система да би се подстакло остваривање циљева и
- 3) спровођење контролних активности кроз политике у којима су дефинисана очекивања, као и кроз процедуре у којима се те политике реализују.

Контролне активности морају бити одговарајуће, а трошкови за њихово увођење не смеју превазићи очекивану корист од њиховог увођења. Контролне активности које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње.

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 омогућају остварење циљева организације.

Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном

сектору³⁸ 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
- 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 Прешево за 2020. годину³⁹ одређено је да укупан број запослених радника који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања износи 233, а укупан број запослених у здравственој установи (на неодређено и одређено време) може бити највише до 256 лица. У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља у 2021. години није интерним актом систематизовано радно место интерног ревизора.

Откривена неправилност број 2: Дом здравља 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 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 2 – Набавке добара, услуга и радова

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

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

У ревидираном периоду област набавки добара, услуга и радова, као и друга питања од значаја за набавке су била уређена раније важећим Законом о јавним набавкама⁴⁰ 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 набавкама⁴¹ (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,

³⁸ „Службени гласник РС”, бр. 99/11 и 106/13;

³⁹ Број: 112-01-31/2020-02 од 24. децембра 2020. године (деловодни број Министарства здравља);

⁴⁰ „Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15;

⁴¹ „Службени гласник РС”, број 91/19;

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

Чланом 22 став 1 и 5 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године 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.

Дом здравља није имао посебан акт којим би ближе уредио поступак јавне набавке унутар наручиоца за време примене раније важећег Закона о јавним набавкама, што није у складу са одредбама члана 22 став 1 који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Одредбама члана 49 ст. 2 и 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, као и да је наручилац дужан да објави наведени акт на својој интернет страници.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља нема акт о ближе уређивању поступка јавних набавки како је то прописано Законом о јавним набавкама је у примени од 1. јула 2020. године.

Откривена неправилност број 3: Дом здравља није донео акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки, одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци, што није у складу са одредбама члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Откривена неправилност број 4: Дом здравља није донео акт који ближе уређује начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да донесу посебан акт којим ће ближе уредити начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга у складу са одредбама Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Службеник за јавне набавке

Законом о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године прописано је било да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки. Наручилац чија укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од 25 милиона динара мора да има најмање једног службеника за јавне набавке. Наручилац је дужан да лицу које обавља послове јавних набавки омогући да у року од три месеца од дана

заснивања радног односа, односно од дана када се стекну услови, положи стручни испит за службеника за јавне набавке⁴².

Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године није предвиђена обавеза наручиоца да има службеника за јавне набавке.

Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Прешева у Прешеву у оквиру Немедицинске службве, Служба за опште, правне и економско – финансијске послове систематизовао посебно радно место службеника за јавне набавке.

Налаз: Дом здравља је донео Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, којим је одређено радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки и на наведено радно место распоредио лице које има положен стручни испит за службеника за јавне набавке.

2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки

План јавних набавки за 2020. годину

Управни одбор Дома здравља донео је Одлуку којом је усвојио План набавки Дома здравља за 2020. годину⁴³.

Табела број 1: Преглед процењене вредности поступка јавне набавке без ПДВ-а за 2020. годину
(износи у динарима)

Редни број	Опис	Процењена вредност набавке		Укупно
		Према Закону о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године	Усклађен са Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године	
1	2	3	4	5
1.	Добра	22.276.000	/	22.276.000
2.	Услуге	6.500.000	/	6.500.000
3.	Радови	-	-	-
Укупно:		28.776.000	/	28.776.000

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

Табела број 2: Преглед планираних и спроведених поступака јавних набавки у 2020. години
(износи у динарима)

Редни број	Предмет набавке	Врста поступка	Број планираних поступака	Процењена вредност набавке	Број спроведених поступака
1	2	3	4	5	6
1	Добра	Јавна набавка мале вредности	13	22.276.000	1
2.	Услуге	Јавна набавка мале вредности	4	6.500.000	/
Укупно:			17	28.776.000	1

Одредбом члана 51 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године. прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи следеће податке: 1) редни број јавне набавке; 2) предмет јавне набавке; 3) процењену вредност јавне набавке; 4) врсту поступка јавне набавке; 5) оквирни датум покретања поступка; 6) оквирни датум закључења уговора; 7) оквирни рок трајања уговора.

⁴² Члан 134 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године;

⁴³ Број: 143 од 6. фебруара 2020. године;

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

Откривена неправилност број 5: Дом здравља је донео План јавних набавки за 2020. годину који не садржи све елементе прописане одредбама Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, што није у складу са одредбама члана 51 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Прешево да планове јавних набавки доносе у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

Увидом у Портал јавних набавки утврђено је да је Дом здравља није објавио План јавних набавки за 2020. годину након усвајања од стране Управног одбора Дома здравља.

Откривена неправилност број 6: Дом здравља није објавио на Порталу јавних набавки План јавних набавки за 2020. годину, што није у складу одредбама члана 51 став 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да план јавних набавки, као и све његове касније измене или допуне објављују на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

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

Увидом у План јавних набавки за 2020. годину утврђено је да је Дом здравља све планиране поступке по Закону о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године започео пре 1. јула 2020. године, односно пре почетка примене важећег Закона о јавним набавкама.

План јавних набавки за 2021. годину

Управни одбор Дома здравља донео је Одлуку о усвајању Плана набавки за 2021. годину⁴⁴. Увидом у План набавки за 2021. годину утврђено је да исти садржи све елементе прописане Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Табела број 3: Преглед процењене вредности поступка јавне набавке без ПДВ-а за 2021. годину
(износи у динарима)

Редни број	Предмет набавке	Процењена вредност набавке
1	2	3
1.	Добра	24.145.000
Укупно:		24.145.000

У наредној табели дат је број планираних и спроведених поступака јавне набавке за 2021. години по врстама предмета и поступка набавке.

Табела број 4: Преглед планираних и спроведених поступака јавне набавке за 2021. годину
(износи у динарима)

Редни број	Предмет набавке	Врста поступка	Број планираних поступака	Процењена вредност набавке	Број спроведених поступака
1	2	3	4	5	6
1	Добра	Поступак јавне набавке мале вредности	4	24.145.000	1
Укупно:			4	24.145.000	1

Увидом у Портал јавних набавки и интернет страницу Дома здравља утврђено је да је Дом здравља није објавио План јавних набавки за 2021. годину на Порталу јавних

⁴⁴ Број 115 од 28. јануара 2021. године;

набавки и на интернет страници Дома здравља у прописаном року од 10 дана од дана доношења.

Одредбама члана 88 став 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2022. године прописано је да план јавних набавки и све његове касније измене и допуне наручилац објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења.

Откривена неправилност број 7: Дом здравља није објавио План јавних набавки за 2021. годину на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља у прописаном року од 10 дана од дана доношења, што није у складу са одредбама члана 88 став 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да план јавних набавки објављују на порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља у року од 10 дана од дана доношења у складу са одредбама Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Планирање централизованих јавних набавки

Чланом 4 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке прописано је да План потреба здравствених установа за које се спроводе централизоване јавне набавке доноси управни одбор здравствене установе, на предлог директора здравствене установе, док је одредбама члана 5 прописано да здравствена установа припрема план потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке у складу са Стручно-методолошким упутством за израду плана потреба, на јединственом обрасцу који је саставни део тог упутства.

Откривена неправилност број 8: Дом здравља није донео планове потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. и 2021. годину у складу са Стручно-методолошким упутством за израду плана потреба, на јединственом обрасцу који је саставни део тог упутства, што није у складу са одредбама Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Препорука број 7: Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља доносе планове потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке доносе у складу са Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Процењена вредност јавних набавки

Чланом 64 став 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године било је прописано да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка. Чланом 68 став 2 наведеног закона утврђено је да процењена вредност јавне набавке обликоване по партијама укључује процењену вредност свих партија, за период за који се закључује уговор а одредбама члана 16 истог закона, између осталог, било је прописано да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.

Чланом 29 став 1 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одредбама члана 41 истог закона прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

Дом здравља је приликом планирања средстава и припреме финансијског плана, процењену вредност јавних набавки у Плану јавних набавки за 2020. и 2021. годину

утврђивао на основу потрошње у претходном периоду, опредељених средстава од стране Републичког фонда за здравствено осигурање, као и увида у кретање цена на тржишту путем интернета или каталога потенцијалних понуђача.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља није обезбедио писани траг да је процењену вредност јавних набавки одредио на основу спроведеног испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке, цена и квалитета, периода гаранције, одржавања и слично, тако да буде валидна у време покретања поступака јавних набавки у 2020 и 2021. години.

Откривена неправилност број 9: Дом здравља није обезбедио писани траг о спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, ни о извршеној провери цена и квалитета предмета набавке, периода гаранције, одржавања и слично, што није у складу са одредбама члана 64 став 3, а у вези са одредбама члана 16 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, као и чл. 29 и 41 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 8: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да процењену вредност јавне набавке одређују на основу података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке који морају бити валидни у време покретања поступка, а који укључују проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично, као и да исте у писаној форми евидентирају и документују у складу са одредбама Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

3. Спровођење поступака јавних набавки

Поступци јавних набавки који су спроведени током 2020. и 2021. године испитани су на узорку од 15 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 5: Преглед ревидираних поступака јавних набавки спроведених у 2020. и 2021. години
(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	Партије 1 и 4 - потрошни санитарски материјал: остали потрошни санитарски материјал, Tren д.о.о. Ниш	ЈНМВ	5.000.000	1.829.889	3. август 2020.
		Партија 2 – Набавка потрошног медицинског материјала и реагенаса – Prizma trade д.о.о Ниш (поновљен поступак)			239.785	2. децембар 2020.
		Партије 5, 8 и 9: Scog д.о.о. Ниш			1.918.570	3. август 2020
		Партије 6 и 7 – NeoMedica д.о.о. Ниш;			882.472	3. август 2020
		Партија 11 РТГ филмови за медицински штампач „DryPix Plus“: Alpha Imaging д.о.о. Београд			650.000	3. август 2020
Укупно за 2020. годину				5.000.000	5.520.716	
2.	1/2021	Партија 1 – потрошни медицински материјал - Farmalognist doo Beograd	ЈНМВ	6.000.000	714.866	14. септембар 2021. године
		Партије 2,3,5 - потрошни санитарски материјал, потрошни санитарско хируршки материјал, остали потрошни санитарски материјал, Tren д.о.о Ниш			933.962	14. септембар

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

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
						2021. године
		Партија 4 - средства за дезинфекцију, Ecotrade d.o.o Ниш			3.728	14. септембар 2021. године
		Партије 6,9,10 - лабораторијски реагенси за апарат Хумастар 600, реагенси за хематолошки бројач Медоник М32, реагенси за коагулацију, за апарат Хумаклот јуниор, SCOR – Medicinska опрема i farmacija d.o.o Миш			1.414.695	14. септембар 2021. године
		Партије 7,8,11,12 - потрошни лабораторијски материјал, Тестови за капиларни ЦРП и ХБА1Ц за апарат NW -37 и урин траке, реагенси за апарат NEO ISE – ТУР А- elektroliti			1.935.512	14. септембар 2021. године
		Партија 13 - РТГ филмови DryPix Plus, Fujifilm, Alpha imaging d.o.o Београд			650.000	14. септембар 2021. године
		Партија 15 - средство за дезинфекцију инструмената, подова и руку, Grosis d.o.o Ниш			258.000	14. септембар 2021. године
		Укупно за 2021. годину			6.000.000	5.910.763

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.

Налаз: 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.

Одлуке о покретању поступака јавних набавки

Одредбом члана 53 став 1 тачка 5) Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године прописано је да наручилац покреће поступак јавне набавке доношењем одлуке о покретању поступка у писаном облику, која између осталог, садржи и процењену вредност јавне набавке укупно, а и посебно за сваку партију када је то могуће.

Одредбом члана 68 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године прописано је да кад је предмет јавне набавке обликован по партијама, наручилац одређује процењену вредност сваке партије.

Откривена неправилност број 10: Дом здравља је донео одлуке о покретању поступка јавне набавке Медицински потрошни материјал и реагенси за потребе Дома здравља Прешево број 01/20 која не садрже процењену вредност јавне набавке по партији, што није у складу са одредбом члана 68 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 01. јула 2020. године.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да доносе одлуке о спровођењу поступка јавне набавке које садрже податке о процењеној вредности јавне набавке укупно и за сваку партију посебно у складу са одредбама Законом о јавним набавкама.

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 набавку⁴⁵.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да Дом здравља обезбедио да решења о образовању комисије за јавну набавку садрже све прописане податке.

Налаз: Дом здравља је обезбедио да решења о образовању комисије за јавну набавку садрже све прописане податке у складу са одредбама члана 54 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Налаз: Чланови комисије за јавне набавке потписали су изјаве о непостојању сукоба интереса у складу са чланом 54 став 10 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

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 Закону о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године конкурсна документација сходно врсти поступка и природи предмета јавне набавке садржи:

- 1) упутство понуђачима како да сачине понуду,
- 2) образац понуде,
- 3) услове и упутство како се доказује испуњеност услова,
- 4) модел уговора,
- 5) врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивање гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и слично,
- 6) техничку документацију и планове,
- 7) образац структуре понуђене цене, са упутством како да се попуни
- 8) образац трошкова припреме понуде,
- 9) изјаву о независној понуди⁴⁶.

Управа за јавне набавке ближе уређује обавезне елементе конкурсне документације и утврђује оквирне моделе конкурсних документација⁴⁷.

Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова⁴⁸ 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 Закону о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године конкурсна документација у зависности од врсте поступка јавне набавке нарочито садржи

⁴⁵ Члан 54 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и члан 92 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године;

⁴⁶ Члан 61 став 4 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године;

⁴⁷ Члан 61 став 10 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године;

⁴⁸ „Службени гласник РС“, бр. 86/15 и 41/19;

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 документације⁴⁹.

Правилник о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки⁵⁰ којим се ближе уређује садржина конкурсне документације коју наручилац припрема у поступку јавне набавке ступио је на снагу 1. јула 2020. године.

Налаз: Конкурсна документација за спроведене јавне набавке у току 2020. и 2021. године садржи све неопходне елементе прописане чланом 61 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Модел уговора, као обавезни елемент конкурсне документације

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

Увидом у конкурсну документацију о спроведеним поступцима јавне набавке утврђено је да код 21 узоркованих поступака јавних набавки модели уговора 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.

Откривена неправилност број 11: Дом здравља није моделом уговора, као обавезним елементом конкурсне документације, за уговоре који се закључују на период од 12 месеци, а чија реализација обухвата две буџетске године, предвидео 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 10: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да модели уговора, као обавезни део конкурсне документације, као и закључени уговори у трајању до 12 месеци 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.

Записник о отварању понуда

Законом о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године било је прописано да је наручилац дужан да води записник о поступку отварања понуда, као и подаци који се уносе у записник⁵¹.

⁴⁹ Члан 93 став 2 и 4 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године;

⁵⁰ „Службени гласник РС“, број 21/21;

⁵¹ Члан 104 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године;

Правилником о поступку отварања понуда, 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 понуда⁵². Овим правилником је такође утврђено да се отварање понуда спроводи аутоматски путем Портала јавних набавки и то у време отварања понуда одређено у јавном позиву⁵³. Портал јавних набавки формира записник о отварању понуда из података које су понуђачи путем Портала јавних набавки унели у образац понуде и аутоматски га ставља на располагање наручиоцу и свим понуђачима, чиме се поступак отварања понуда путем Портала јавних набавки завршава⁵⁴.

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

Налаз: Дом здравља је обезбедио да комисија за јавне набавке спроводи поступак отварања понуда истог дана по истеку рока за њихово подношење, као и да о томе води записнике који садрже све прописане податке у складу са чланом 104 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Извештај о стручној оцени понуда

Законом о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године 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 садржи⁵⁵.

Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године 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 садржи⁵⁶.

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.

Налаз: Дом здравља је обезбедио да извештаји о стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки садрже податке прописане чланом 105 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно чланом 145 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Одлука о додели уговора и обавештење о закљученом уговору

На основу извештаја о стручној оцени понуда наручилац доноси одлуку о додели уговора. Законом о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године прописано је да је наручилац дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења⁵⁷.

Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да наручилац доноси одлуку о додели уговора ако је у стручној оцени понуда утврђено да су се стекли услови за доделу уговора. Одлука о додели уговора мора да буде образложена и да садржи нарочито податке из извештаја о поступку јавне набавке и упутство о правном средству. Наручилац је дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења⁵⁸.

Одредбама Закона о јавним набавкама који је био у примени од 30. јуна 2020. године прописано је да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној

⁵² Члан 9 Правилника о поступку отварању понуда;

⁵³ Члан 4 став 2 Правилника о поступку отварању понуда;

⁵⁴ Члан 6 ст. 1 и 2 Правилника о поступку отварања понуда;

⁵⁵ Члан 105 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године;

⁵⁶ Члан 145 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године;

⁵⁷ Члан 108 став 5 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године;

⁵⁸ Члан 146 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године;

набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од закључења уговора, односно оквирног споразума⁵⁹.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља није објавио одлуке о додели уговора и обавештење о закљученом уговору на својој интернет страници за јавну набавку Медицински потрошни материјал и реагенси за потребе Дома здравља Прешево број 01/20.

Откривена неправилност број 12: Дом здравља није објавио на својој интернет страници одлуке о додели уговора и обавештења о закљученим уговорима у поступку јавне набавке Медицински потрошни материјал и реагенси за потребе Дома здравља Прешево број 01/20, што није у складу са одредбама члана 108 став 5 и члана 116 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

С обзиром на то да Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године није прописана обавеза објављивања одлуке о додели уговора на интернет страници наручиоца изостаће препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

5. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке

Истоврсне набавке

Одредбом члана 64 став 4 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године прописано је да наручилац не може одређивати процењену вредност јавне набавке, нити може делити истоврсну јавну набавку на више набавки с намером избегавања примене овог закона или правила одређивања врсте поступка у односу на процењену вредност јавне набавке као и да се истоврсном јавном набавком сматрају набавке које имају исту или сличну намену, при чему исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају могу да је испуне.

Одредбама члана 29 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки.

Табела број 6: Преглед набавки без спроведеног поступка јавне набавке у 2020. и 2021. години

(у динарима)

Предмет набавке	Број и датум уговора	Назив добављача	Износ
Набавка пелета	1595 од 2. децембра 2020.	Универзал тони д.о.о. Прешево	5.222.553
	194 од 17. фебруара 2021.	Универзал тони д.о.о. Прешево	
	810 од 18. јуна 2021.	Бици комерц д.о.о. Бујановац	
	1543 од 9. новембра 2021.	Универзал тони д.о.о. Прешево	
	Фактуре добављача	Универзал тони д.о.о. Прешево	
Набавка материјала за поправку опреме за саобраћај	779 од 23.06.2020.	СТР Сенка Прешево	1.607.101
	Фактуре добављача	ТКР Идео Ниш, Гоци Ниш, СТР Сенка Прешево	

⁵⁹ члан 116 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године;

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

Набавка материјала за поправку опреме за саобраћај-2021. година	Фактуре добављача	ТКР Идео Ниш, Гоци Ниш, СТР Сетка Прешево	1.562.650
Набавка стоматолошког материјала	779 од 23. јун 2020. године Фактуре добављача	Трен доо Ниш -2021 Microline d.o.o Прешево, Dental Medical d.o.o, Tren d.o.o Ниш, Аника Прешево	1.515.980
Набавка рачунара и резервних делова	1738 од 24. децембра 2020. године Фактуре добављача	Еуро лејда д.о.о. Ниш -2021. Еуро лејда д.о.о. Ниш -.2021	1.566.620
Набавка канцеларијског материјала	1612 од 25.октобра 2019. године 1613 од 25. октобра 2019. године Фактуре добављача 1418 од 28. октобра 2020 (2021гк) 1417 од 28.10.2020. године (2021) 287 од 5. марта 2021. године Фактуре добављача	Привредно друштво Дас систем Врање Пеликан д.о.о. Врање Пеликан д.о.о. Врање	1.551.088 1.795.828
Набавка материјала за хигијену	918 од 21. јула 2020. 897 од 16. јула 2020. Фактуре добављача 1808 од 23. децембра 2021 1809 од 24. децембра 2021. године 1285 од 14. септембра 2021. Фактуре добављача Фактуре добављача	Трговина на мало Мен д.о.о. Прешево СТР Вулнет Прешево Мен д.о.о. Прешево, Вулнет стр Прешево, Гроссис д.о.о. Прешево, МГ д.о.о. Прешево МГ Нови Сад МГ Нови Сад Гроссис д.о.о. Ниш Мен д.о.о. Прешево, Вулнет стр Прешево, Гроссис д.о.о. Прешево, МГ д.о.о. Прешево Нис а.д. Нови Сад, Неза Прешево	1.977.180 2.447.884
Набавка горива	1392 од 4. октобра 2021. године-без спроведеног поступка јавне набавке Фактуре добављача	Нис а.д. Нови Сад Нис а.д. Нови Сад, Неза Прешево	12.496.783
Укупно:			31.743.667

Откривена неправилност број 13: Дом здравља је извршио набавку добара и услуга (добара и услуга које имају исту или сличну намену и које исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају могу да испуне; истоврсна добра и услуге) у укупном износу од 31,74 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, јер је исте набавке поделио на више набавки, што није у складу са одредбама чл. 11 – 21, 27, а у вези члана 29 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 11: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности које ће обезбедити да се набавке добара и услуга 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 уређене су набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, односно које набавке су изузете од примене одредби Закона о јавним набавкама.

Законом о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године 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.

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

Увидом у узорковану документацију која се односи на набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама утврђено је да је Дом здравља обезбедио конкуренцију и да уговорена цена није била већа од упоредиве тржишне цене.

7. Извештавање о јавним набавкама

Наручилац је био дужан да, у складу са чланом 132 Закона о јавним набавкама који је важио до 30. јуна 2020. године и Правилником о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама⁶⁰, 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, било 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.

Откривена неправилност број 14: Дом здравља током 2020. године није прикупљао и евидентирао податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама и није достављао тромесечне извештаје Управи за јавне набавке, што није у складу са чланом 132 Закона о јавним набавкама који је важио до 30. јуна 2020. године.

С обзиром на то да Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године није прописана обавеза достављања тромесечних извештаја Управи за јавне набавке изостаје препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

Чланом 181 Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године 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.

Налаз: Дом здравља је достављао Канцеларији за јавне набавке годишње извештаје о јавним набавкама у прописаном року у складу са Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

⁶⁰ „Службени гласник РС”, број 29/13 (био у примени до 30. јуна 2020. године);

Прилог 3– Расходи за запослене

3.1. Обрачун и исплата плата запослених

Дом здравља је у 2021. години извршио расходе за запослене у износу од 673.517.000 динара, што чини 87% од укупно извршених расхода здравствене установе.

Табела број 7: 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	280.007	270.995	81%
2	412000	Социјални доприноси на терет послодавца	45.516	44.914	14%
3	413000	Накнаде у натури	13.237	12.540	4%
3	414000	Социјална давања запосленима	3.102	3.102	1%
4	415000	Накнада трошкова за запослене	0	0	0%
5	416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.319	1.319	0%
	410000	Расходи за запослене	343.181	332.870	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 639.592.000 динара, што представља 95% од укупно извршених расхода за запослене, и то: из средстава ООСО у износу од 629.000.000 динара и из сопствених средстава у износу од 10.592.000 динара.

Табела број 8: Преглед извршених расхода за запослене у 2021. години по изворима финансирања
(износи у динарима)

Редни број	Конто	Опис	Износ извршених расхода				
			Укупно	Општина	ООСО	Из донација и помоћи	из осталих извора
1	2	3	5	6.	7	8	9
1	411000	Плате, додаци и накнаде запослених	270.995	5.150	263.766	2.079	/
2	412000	Социјални доприноси на терет послодавца	44.914	644	43.933	337	/
3	41300	Накнаде у натури	12.540	575	11.965	/	/
4	414000	Социјална давања запосленима	3.102	/	3.102	/	/
5	415000	Накнада трошкова за запослене	0	/	/	/	/
6	416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	1.319	/	1.319	/	/
	410000	Расходи за запослене	332.870	6.369	324.085	2.416	/

Законом о платама у државним органима и јавним службама⁶¹ 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

⁶¹ „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;

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.

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 службама⁶², 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.

У поступку ревизије области расходи за запослене, извршен је увид у месечне рекапитулације обрачуна плата за 2021. годину, досијеа запослених, уговоре о раду, обрачуна плата запослених лица у Дому здравља, чије се плате финансирају из средстава Републичког фонда за здравствено осигурање и сопствених средстава Дома здравља и утврђено је да су плате, додаци и накнаде запосленима:

- обрачунати применом прописаних коефицијената и основица за обрачун и исплату плата и додатака на плату у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама и Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама;
- обрачунати применом корективног коефицијента и дела плате по основу радног учинка у складу са Уредбом о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријума и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама;
- 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.

Налаз: Дом здравља је обрачун и исплату плата вршио у складу са прописима који уређују ову област.

3.2. Увођење скраћеног радног времена

Одредбама члана 52 Закона о раду и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе 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 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 дневно. Скраћено радно време утврђује се на основу стручне анализе, у складу са законом

⁶² „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;

Запослени који ради скраћено радно време има сва права из радног односа као да ради са пуним радним временом.

Одредбом члана 38 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе радно време се скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада. Послодавац актом о процени ризика утврђује радна места са 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.

Актом о процени ризика идентификоване су опасности и штетности на радном месту у радној околини, извршена процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запослених у односу на њих, утврђена радна места са повећаним ризиком и здравствени услови за обављање послова на тим радним местима и дати предлози мера заштите, међу којима за поједина радна места, у оквиру организационих мера заштите и скраћење радног времена.

Дом здравља је донео Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини⁶³ у чијој изради је учествовала и медицина рада.

Актом о процени ризика прецизирана су сва радна места на којима је извршена процена ризика, радна места која су утврђена као радна места са повећаним ризиком, као и мере и приоритети за отклањање, смањење или спречавање ризика.

Увидом у уговоре о раду запослених који раде на пословима на којима је уведено скраћено радно време утврђено је да је уговорено пуно радно време од 40 сати недељно. Такође увидом у евиденцију о присутности на послу запослених утврђено је да се у ту евиденцију уносе подаци о дневном радном времену као да запослени ради пуно радно време од 40 сати недељно, односно осам сати дневно.

Дом здравља је на тај начин, непосредном применом смерница прописаних одредбом члана 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, увео скраћено радно време на одређеним радним местима без обзира да ли су иста на основу претходно извршене процене ризика и стручне анализе службе медицине рада Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља увео скраћено радно време за укупно 121 извршиоца који обављају послове на 64 радна места која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља увео скраћено радно време запосленима за која Актом о процени ризика није утврђено да су радна места са повећаним ризиком. Дужина радног времена је скраћена применом смерница датих у члану 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На овај начин Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу од 9.306.625 динара за време које није проведено на раду, односно за 19.708 часова који нису проведени на раду (разлика између пуног радног времена или времена које се сматра пуним и стварно проведеног времена на раду).

⁶³ Број: 7346 од 24. децембра 2020. године.

Откривена неправилност број 15: Дом здравља је увео скраћено радно време запосленима применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе а за чија радна места Актом о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком, што није у складу са одредбама члана 52 став 2 Закона о раду и члана 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

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

3.3 Социјална давања запосленима

Одредбама члана 119 Закона о раду прописано је да је послодавац дужан да исплати запосленом, у складу са општим актом отпремнину при одласку у пензију, најмање у висини две просечне зараде; док је одредбама члана 120 Закона о раду прописано да општим актом, односно уговором о раду може да се утврди право на друга примања.

Одредбама члана 105 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да послодавац дужан запосленом да исплати отпремнину при одласку у пензију у висини три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци, с тим што тако исплаћена отпремнина не може бити нижа од три просечне плате код послодавца у последњих 12 месеци, односно три просечне зараде исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, ако је то за запосленог повољније.

У поступку ревизије извршен је увид у књиговодствене евиденције, главну књигу, донета решења и утврђено је да је Дом здравља исплатио по основу решења В.д. директора отпремнину при одласку у пензију за 7 лица у износу од 2.310.357 динара.

Налаз: Дом здравља је исплатио отпремнину при одласку у пензију у складу са одредбама Закона о раду и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Одредбама члана 107 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да запослени има право на солидарну помоћ у случају:

- б) дуже или теже болести запосленог или члана његове уже породице;
- 7) набавке медицинско-техничких помагала за рехабилитацију запосленог или члана његове уже породице;
- 8) здравствене рехабилитације запосленог;
- 9) настанка теже инвалидности запосленог;
- 10) набавке лекова за запосленог или члана уже породице.

У поступку ревизије извршен је увид у књиговодствене евиденције, главну књигу, донета решења и утврђено је да је Дом здравља исплатио по основу решења В.д. директора солидарне помоћи за 11 лица у износу од 792.192 динара.

Налаз: Дом здравља је исплатио солидарне помоћи у складу са одредбама Закона о раду и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

3.4 Накнаде трошкова за долазак и одлазак са посла

Одредбама члана 118 Закона о раду прописано је да запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду, и то за долазак и одлазак са рада, у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз.

Чланом 102 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да запослени има право на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз, у складу са колективним уговором код послодавца, правилником о раду и уговором о раду;

У поступку ревизије извршен је увид у књиговодствене евиденције, главну књигу, уговоре о раду, евиденцију примања и утврђено је да је Дом здравља накнаду трошкова доласка и одласка са рада обрачунавао на основу евиденције долазака и одласка са рада, цене појединачне карте овлашћеног превозника и на основу места пребивалишта. Накнаде трошкова доласка и одласка са рада обрачунате су и исплаћене само за оне дане за које су запослена лица била на послу у износу од 12.540.300 динара.

Налаз: Дом здравља је накнаду трошкова доласка и одласка са рада обрачунавао и исплаћивао на основу евиденције долазака и одласка са рада за оне дане за које су запослена лица била на послу, цене појединачне карте овлашћеног превозника и на основу места пребивалишта запосленог.

3.5 Награде запосленима и остали посебни расходи

Одредбама члана 105 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да је послодавац дужан да запосленом исплати јубиларну награду у процентуалном износу од просечне зараде из статистичких података.

Послодавац је дужан да запосленом исплати јубиларну награду у износу од:

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

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

У поступку ревизије извршен је увид у књиговодствене евиденције, у главну књигу, у донета решења и утврђено је да је Дом здравља исплатио по основу решења В.д. директора јубиларне награде за 11 запослених у износу од 1.318.984 динара.

Налаз: Дом здравља је обрачун и исплату јубиларних награда извршио у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.