



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



**Број: 400-1056/2022-05/22
Београд 7. децембар 2022. године**

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

Мисија

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

¹ Насловна слика преузета са странице <https://www.domzdravljaiprokuplje.rs>

Зашто смо спровели ову ревизију?

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

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

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

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

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

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

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

Шта смо препоручили?

За уређење области које су биле предмет ревизије дата је 21 препорука које су усмерене на:

- планирање и спровођење поступака јавних набавки, као и праћење извршења уговора у складу са прописима којима се уређује област јавних набавки;
- евидентирање свих радњи и аката током планирања и спровођења поступака јавних набавки;
- унапређење система интерних контрола.

Резиме

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

набавке добара и услуга у износу од 4,85 милиона динара није извршио у складу са Законом о јавним набавкама.

- набавио услуге у износу од 3,51 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке;
- повећао обим предмета набавке тако што је набавио добра преко вредности закљученог уговора односно без спроведеног поступка јавне набавке у износу од 1,34 милиона динара.

приликом планирања и спровођења поступака јавних набавки није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама.

- није ускладио План јавних набавки за 2020. годину са одредбама новог Закона о јавним набавкама;
- процењену вредност јавних набавки није утврдио на основу испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке, тако да буде валидна у време покретања поступка јавних набавки.

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

је утврдио скраћено радно време запосленима на радним местима која актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

САДРЖАЈ:

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....	5
1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА.....	5
1.1 Дом здравља није након ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама донео акт којим се ближе уређује начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци.....	5
1.2 Дом здравља је донео годишње планове јавних набавки за 2020. и 2021. годину у складу са законом, али предлози планова потреба за централизоване јавне набавке нису достављени Стручном савету и Управном одбору ради давања мишљења и усвајања.	6
1.3 Дом здравља није ускладио План јавних набавки за 2020. годину са одредбама Закона о јавним набавкама.....	7
1.4 Дом здравља није обезбедио писани траг о спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке.....	7
1.5 Дом здравља у 2020. и 2021. години приликом спровођења поступака јавних набавки није у потпуности поштовао законом прописану процедуру.....	8
1.6 Дом здравља је увећао обим набавке добара најмање у износу од 1,34 милиона динара преко првобитне вредности закључених уговора.....	13
1.7 Дом здравља је набавио услуге у износу од 3,51 милион динара без спроведеног поступка јавне набавке.....	14
1.8 Дом здравља је евидентирао податке о поступцима јавних набавки и извештавао о набавкама у складу са прописима.....	14
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....	16
2.1 Дом здравља је обрачун и исплату плата, додатака и накнада запосленима вршио у складу са прописима који уређују ову област.....	16
2.2. Дом здравља је донео Акт о процени ризика којим је извршена процена ризика и утврђена радна места са повећаним ризиком.....	17
2.3. Дом здравља је супротно Акту о процени ризика увео запослене у рад са скраћеним радним временом.....	17
2.4 Приликом обрачуна и исплате отпремнина и јубиларних награда није у потпуности поштовао прописе који уређују ову област.....	18
Скретање пажње.....	20
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА.....	21
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА.....	27
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ.....	29
1. Предмет ревизије.....	29
2. Ревидирани период пословања.....	29
3. Информације о субјекту ревизије.....	29
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима.....	34
5. Критеријуми.....	34
6. Методологија рада.....	35
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији.....	35
V Прилози.....	36
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија.....	37
Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије.....	44
Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова.....	45
Прилог 4 – Расходи за запослене.....	65

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА

ИНТЕРНА РЕГУЛАТИВА И ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

1.1 Дом здравља није након ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама² донео акт којим се ближе уређује начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци.

1.1.1. Дом здравља је донео Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке³, али није објавио на својој интернет страници што није у складу са чланом 22 став 5 Закона о јавним набавкама⁴ који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Дом здравља није поступио у складу са одредбама члана 22 став 5 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, јер Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке није објавио на својој интернет страници.

1.1.2. Дом здравља није у току 2021. године донео акт којим се ближе уређује начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се Закон не примењује, као и набавку друштвених и других посебних услуга, што није у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Дом здравља је у складу са одредбама члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама⁵ који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године, донео Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке који се примењује од 21. јуна 2022. године и исти објавио на својој интернет страници.

У вези са утврђеним нисмо дали препоруку јер је предузета мера у поступку ревизије.

Више детаља у вези са овим налазима дато је Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.1. Доношење и примена аката у вези са планирањем јавних набавки).

1.1.3. Дом здравља није омогућио лицима која су обављала послове јавних набавки у 2020. и 2021. године усавршавање и полагање стручног испита за службеника јавних набавки, што није у складу са чланом 134 Закона о јавним набавкама који је био у примени 30. јуна 2020. године и чланом 185 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 било је прописано да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки.

² „Службени гласник РС“, број 91/19;

³ број 334 од 29. јануара 2016. године;

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15;

⁵ „Службени гласник РС“, број 91/19.

Наручилац чија укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од 25 милиона динара мора да има најмање једног службеника за јавне набавке (члан 134).

Чланом 185 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да лицима која обављају послове јавних набавки омогући оспособљавање за обављање послова јавних набавки и полагање испита за службеника за јавне набавке, као и континуирано усавршавање.

У поступку ревизије утврђено је да запослени који су у току 2020. и 2021. године обављали послове јавних набавки нису били упућени на стручно оспособљавање за обављање наведених послова и полагање испита за службеника за јавне набавке.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.1. Доношење и примена аката у вези са планирањем јавних набавки).

1.2 Дом здравља је донео годишње планове јавних набавки за 2020. и 2021. годину у складу са законом, али предлози планова потреба за централизоване јавне набавке нису достављени Стручном савету и Управном одбору ради давања мишљења и усвајања.

1.2.1. Планови јавних набавки за 2020. и 2021. годину који садрже све прописане податке објављени су на Порталу јавних набавки у прописаном року, док на интернет страници Дома здравља није објављен у прописаном року, што није у складу са одредбама члана 88 став 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Одредбом члана 51 став 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године прописано је да план јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења. Такође, чланом 88 став 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године, ове одредбе остале су непромењене, с тим да је потребно да се план јавних набавки објави и на интернет страници наручиоца.

План јавних набавки за 2021. годину и све његове измене садрже прописане елементе, објављени су на Порталу јавних набавки, док на интернет страници Дома здравља није објављен План јавних набавки у прописаном року у складу са одредбама члана 88 став 3 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 9).

Више детаља у вези са овим налазом дато је Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки).

1.2.2. Директор Дома здравља није доставио предлоге планова потреба за 2020. годину и 2021. годину на мишљење Стручном савету Дома здравља, нити је исте утврдио и доставио

Управном одбору Дому здравља ради усвајања, што није у складу са чланом 7 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спровode централизоване јавне набавке.

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

Директор Дома здравља није доставио предлоге планова потреба за 2020. годину и 2021. годину на мишљење Стручном савету Дома здравља, нити је исте утврдио и доставио Управном одбору Дома здравља ради усвајања, што није у складу са чланом 7 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спровode централизоване јавне набавке.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки).

1.3 Дом здравља није ускладио План јавних набавки за 2020. годину са одредбама Закона о јавним набавкама.

1.3.1. Дом здравља није ускладио План јавних набавки за 2020. годину са одредбама члана 239 став 2 новог Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Чланом 239 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да су даном почетка примене овог Закона наручиоци дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама овог Закона.

Након ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године, Дом здравља није донео нову измену и допуну плана јавних набавки којом би ускладио план јавних набавки са одредбама новог Закона.

С обзиром на то да је рок за усклађивање Плана јавних набавки за 2020. годину са одредбама новог Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године протекао, изостаће препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.

Више детаља у вези са овим налазом дато је Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки).

1.4 Дом здравља није обезбедио писани траг о спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета

1.4.1. Дом здравља није презентовао доказе да је предузео мере и 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, што није у складу са чл. 29 и 41 Закона о јавним набавкама који је у

јавне набавке.

примени од 1. јула 2020. године и члана 15 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке Дома здравља Прокупље.

Одредбама члана 64 став 3, а у вези са одредбом члана 16 став 1 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 31. јуна 2020. године, односно чл. 29 и 41 Закона 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, 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 у писаној форми документује и 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 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 11).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки).

СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПАКА ЈАВНИХ НАБАВКИ

1.5 Дом здравља у 2020. и 2021. години приликом спровођења поступака јавних набавки није у потпуности поштовао законом прописану процедуру.

1.5.1. 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 је прописано да наручилац може да покрене поступак јавне набавке, ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.3. Спровођење поступака јавних набавки, Услови за покретање поступка).

1.5.2. Дом здравља је донео две одлуке о покретању поступка које не садрже податке о апропријацији у финансијском плану, што није у складу са одредбом члана 53 став 1 тачка 7) Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Одредбама члана 53 став 1 тачка 7) 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 који између осталог садржи и податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану.

Утврђено је да је Дом здравља донео Одлуку о покретању поступка ЈН Х.17/2020 – ЦТ систем за дигитализацију аналогног РТГ апарата и аквизиционе станице и Одлуку о покретању поступка ЈНМВ 1.19/2020 - набавка ултразвук апарата, које не садрже податке о апропријацији у финансијском плану.

С обзиром на то да Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године нису прописани подаци о апропријацији у буџету, као обавезни елемент одлуке о спровођењу поступка, изостаће препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.3. Спровођење поступака јавних набавки).

1.5.3. Именовани чланови комисије у три поступка јавних набавки нису потписали изјаве којима потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, што није у складу са чланом 54 став 10 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године односно чланом 50 став 8 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Одредбама члана 54 став 10 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно члана 50 став 8 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да чланови комисије потписују изјаве којима потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса.

Утврђено је да је Дом здравља код јавних набавки: ЈН Х.17/2020 - ЦТ систем за дигитализацију аналогног РТГ апарата и аквизиционе станице, ЈНМВ 1.19/2020 - набавка ултразвук апарата, ЈН 1.10/2020 – набавка канцеларијског материјала и ЈН 1.11/2020 – набавка нафтних деривата за моторна возила, решењем именовано чланове комисије за јавну набавку и да након тога чланови комисије нису потписали изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.3. Спровођење поступака јавних набавки, Комисија за јавну набавку).

1.5.4. Дом здравља није објавио оглас о јавној набавци на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа (ЈН 118/2021), одговоре на постављена питања на интернет страници и обавештење о продужењу рока за подношење понуда (ЈН Х.17/2020), што није у складу са чланом 105 став 1 тачка 8) Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године и члана 63 став 3 и 5 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Законом о јавним набавкама утврђена је садржина огласа о јавној набавци и прописан је начин објављивања огласа на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца, као и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у зависности од процењене вредности јавне набавке (члан 55 и 57 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и члан 105 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године).

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

- није објавио оглас о јавној набавци Набавка лабораторијског материјала у 2021. години - ЈН 1.6/2021 на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа члана 105 став 2 тачка 8) Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године;
- није на својој интернет страници објавио одговоре на постављена питања у вези са припремом конкурсне документације за ЈН Х.17/2020-ЦТ систем за дигитализацију аналогног РТГ апарата и аквизиционе станице, што није у складу са чланом 63 став 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године;
- након измене конкурсне документације за јавну набавку ЈН Х.17/2020 - ЦТ систем за дигитализацију аналогног РТГ апарата и аквизиционе станице није објавио Обавештење о продужењу рока за подношење понуда, како је то прописано чланом 63 став 5 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.3. Спровођење поступака јавних набавки, Огласи о јавној набавци).

1.5.5. Дом здравља је приликом спровођења поступака јавних набавки поштовао начело обезбеђења конкуренције и забране дискриминације.

Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, као и да у документацији о набавци одреди критеријуме за доделу уговора, који морају бити описани и вредновани, повезани са предметом уговора о јавној набавци, не смеју да буду дискриминаторски и морају да омогуће ефективну конкуренцију (чл. 7 и 133).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.3. Спровођење поступака јавних набавки, Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке).

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

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да су поступци отварања понуда започети истог дана по истеку рока за подношење понуда, да су о истим вођени записници који су садржали све прописане податке у складу са одредбама чл. 103 и 104 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 (3.3. Спровођење поступака јавних набавки, Записник о отварању понуда).

1.5.7. Комисије за јавне набавке нису за поједине поступке јавних набавки сачињавале извештај о поступку, што није у складу са одредбама члана 145 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

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

који је био у примени до 30. јуна 2020. године и члан 145 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године).

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да Дом здравља није након стручне оцене понуда састављао Извештај о поступку јавне набавке ЈН 1.11/2020 – набавка нафтних деривата за моторна возила, ЈН 1.10/2020 – канцеларијског материјала, ЈН 1.3/2020 – лабораторијског материјала, ЈН 1.2/2020 – санитарски материјал, ЈН 1.9/2021 - одржавање софтвера, ЈН 1.7/2021- набавка нафтних деривата за моторна возила, ЈН 1.5/2021- набавка санитарског материјала, ЈН 1.6/2021- набавка лабораторијског материјала како је то прописано чланом 145 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 15).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.3. Спровођење поступака јавних набавки, Извештај о стручној оцени понуда).

1.5.8. Дом здравља је објавио одлуке о додели уговора за све узорковане јавне набавке у складу са чланом 108 став 5 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и чланом 146 став 5 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 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 108 став 5 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и члан 146 став 5 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.3. Спровођење поступака јавних набавки, Одлука о додели уговора).

1.5.9. Дом здравља није објавио обавештења о измени уговора за набавке лабораторијског материјала на Порталу јавних набавки што није у складу са одредбама члана 105 став 1 тачка 8) и члана 155 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Одредбама члана 105 став 1 тачка 8) Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да објављује обавештење о измени уговора.

Чланом 155 став 2 истог Закона прописано је да у случају измене уговора из члана 157 и 158 овог Закона наручилац је дужан да

обавештење о измени уговора пошаље на објављивање на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана измене уговора.

Дом здравља није објавио обавештење о измени уговора за ЈН 16/2021 – набавка лабораторијског материјала за партију 9 са понуђачем „Recipe medical Supplies” д.о.о, Београд и три обавештења о измени уговора за ЈН 1.3/2020 – лабораторијски материјал на Порталу јавних набавки, што није у складу са одредбама члана 105 став 1 тачка 8) и члана 155 став 2 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 16).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.3. Спровођење поступака јавних набавки, Обавештење о закљученом уговору).

ИЗВРШЕЊЕ УГОВОРА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

1.6 Дом здравља је увећао обим набавке добара најмање у износу од 1,34 милиона динара преко првобитне вредности закључених уговора.

1.6.1. Дом здравља је у 2021. години увећао обим за набавке нафтних деривата, лабораторијског и санитетског материјала преко 10% вредности првобитно закључених уговора и без закључења анекса уговора у укупном износу од 1,34 милиона динара, што није у складу са чланом 155 и 160 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Одредбама члана 160 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да уговор о јавној набавци може да се измени на начин да се повећа обим набавке, ако су испуњени услови и то да вредност измене мора бити мања од 10% првобитне вредности уговора о јавној набавци добара или услуга, односно мања од 15% првобитне вредности уговора о јавној набавци радова.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља увећао обим набавке нафтних деривата, лабораторијског и санитетског материјала, а да није вршио измене првобитно закључених уговора. На тај начин Дом здравља је у току 2021. године преузео обавезе и извршио расходе за набавке добара у укупном износу од 1,34 милиона динара тако што је:

- увећао обим набавке нафтних деривата за моторна возила (ЈН 1.10/2020) у укупном износу од 1,19 милиона динара, што износи 68% вредности првобитно закљученог уговора;
- увећао обим набавке лабораторијског материјала у укупном износу од 104 хиљада динара (ЈН 1.3/2020 – партија 11 и партије 8, 9 и 10), што износи 4% вредности првобитно закљученог уговора и
- увећао обим набавке санитетског материјала ЈН 1.2/2020 - партија 1 – завојни материјал) у износу од 48 хиљада динара, што износи 23% вредности првобитно закљученог уговора.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 17).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.4. Извршење уговора о јавним набавкама).

НАБАВКЕ БЕЗ СПРОВЕДЕНОГ ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

1.7 Дом здравља је набавио услуге у износу од 3,51 милион динара без спроведеног поступка јавне набавке.

1.7.1. Дом здравља је у току 2020. и 2021. године извршио расход за услуге фиксне и мобилне телефоније у укупном износу од 3,51 милион динара без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

Одредбама члана 27 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописани су прагови до којих се закон не примењује.

Дом здравља је у току 2020. и 2021. године преузео обавезе и извршио расходе за услуге фиксне и мобилне телефоније у укупном износу од 3,51 милион динара без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама члана 11 - 21 и 27 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 18).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (3.6. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке).

ИЗВЕШТАВАЊЕ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

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

1.8.1. Дом здравља је прикупљао и евидентирао податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама и достављао тромесечне извештаје Управи за јавне набавке, 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 набавкама⁶, 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,

⁶ „Службени гласник РС“, број 29 од 29. марта 2013. године;

обустављеним поступцима јавне набавке, извршењу уговора о јавној набавци и друго.

Увидом у достављене кварталне (тримесечне) извештаје Дома здравља утврђено је да је Дом здравља достављао Управи за јавне набавке тримесечне извештаје о јавним набавкама у прописаном року у складу са Законом 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 (3.7. Извештавање о јавним набавкама).

1.8.2. Дом здравља је благовремено објављивао податке о вредности и врсти јавних набавки изузетих од примене Закона о јавним набавкама.

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 изузетке, као и јавних набавки на које се закон не примењује и да збирно објављује на Порталу јавних набавки до 31. јануара текуће године за претходну годину, према упутству које Канцеларија за јавне набавке објављује на својој интернет страници (члан 181).

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља евидентирао податке о поступцима јавних набавки, односно податке о вредности и врсти 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 (3.7. Извештавање о јавним набавкама).

2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

ОБРАЧУН И ИСПЛАТА ПЛАТА, ДОДАТАКА И НАКНАДА

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

2.1.1. Дом здравља је приликом обрачуна плата, додатака и накнада запослених у 2021. години примењивао прописане основице, коефицијенте као и корективни коефицијент и процентуално увећање плате по основу радног учинка у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама, Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, Уредбом о корективном коефицијенту и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

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 службама⁷ и Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама⁸;
- 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 установама⁹;
- 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.¹⁰
- обрачунао и исплатио расходе за накнаде трошкова за запослене у складу са чланом 102 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

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

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 - др. закон, 63/06 – испр. др. закона, ... 157/20 - др. закони и 123/21 – др. закони;

⁸ „Службени гласник РС“ бр. 44/01, 15/02 - др. уредба*, 30/02...157/20 - др. закон, 19/21, 48/21 и 123/21 - др. закон;

⁹ „Службени гласник РС“ бр. бр. 100 од 29. децембра 2011, 63 од 29. јуна 2012, 101 од 23. октобра 2012, 46 од 24. маја 2013, 113 од 17. децембра 2017 - др. закон, 21 од 19. марта 2018, 10 од 15. фебруара 2019, 13 од 14. фебруара 2020;

¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 - Анекс I;

УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА

2.2. Дом здравља је донео Акт о процени ризика којим је извршена процена ризика и утврђена радна места са повећаним ризиком.

2.2.1. Дом здравља је донео Акт о процени ризика којим је извршена процена ризика и утврђена су радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за њихово отклањање у складу са Законом о безбедности и здрављу на раду¹¹ и одредбом члана 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

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

Акт о процени ризика се заснива на утврђивању могућих врста опасности и штетности на радном месту у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог. Начин и поступак процене ризика на радном месту у радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини¹² (члан 13).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене,(4.2. Увођење скраћеног радног времена).

2.3. Дом здравља је супротно Акту о процени ризика увео запослене у рад са скраћеним радним временом.

2.3.1. Дом здравља увео скраћено радно време запосленима, који обављају послове на радним местима, која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са одредбама члана 52 став 1 Закона о раду и чланом 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Одредбама члана 52 Закона о раду¹³ 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 штетно дејство на здравље запосленог (радна места са повећаним ризиком) скраћује радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часова недељно.

¹¹ „Службени гласник РС”, бр. 105/05, 91/15 и 113/17 – др. закони;

¹² „Службени гласник РС”, бр. 72/06, 84/06 - испр., 30/10 и 102/15;

¹³ „Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, ... 95/18 – аутентично тумачење;

Чланом 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се радно време запосленог, у складу са законом, 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.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља увео скраћено радно време за запослене, који обављају послове на радним местима, 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 19).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене, (4.2. Увођење скраћеног радног времена).

ДРУГА ПРИМАЊА ЗАПОСЛЕНИХ

2.4 Приликом обрачуна и исплате отпремнина и јубиларних награда није у потпуности поштовао прописе који уређују ову област.

2.4.1. Дом здравља је мање обрачунао и исплатио отпремнину за одлазак у пензију у укупном износу од 47 хиљада динара, јер приликом обрачуна није узимао најповољнији просек по запосленом, како је то прописано чланом 105 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Исплата отпремнина при одласку у пензију регулисана је чланом 105 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и исплаћује се 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 утврђено је да је Дом здравља приликом обрачуна отпремнине код четири запослена лица, узео неповољнији просек по запосленом.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 20).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене, (4.5. Социјална давања запосленима).

2.4.2. Дом здравља је извршио обрачун и исплатио јубиларне награде у износу већем од 71 хиљаде динара, јер су приликом обрачуна применили пресечну бруто зараду која није важила у тренутку када су запослени то право стекли, што није у

складу са чланом 105 став 7 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (члан 105 ст. 6 и 7) је уређено да је послодавац дужан да запосленом исплати јубиларну награду у року од 30 дана од дана када је запослени то право стекао, у складу са просеком зараде из статистичких података из децембра месеца претходне године.

У поступку ревизије, извршена је провера тачности обрачуна и исплате јубиларних награда и утврђено је да расходи нису тачно обрачунати и исплаћени, запосленим лицима који су то право стекли у месецу јануару и фебруару 2021. године, јер су одговорна лица приликом обрачуна јубиларне награде применили пресечну бруто зараду која није важила у тренутку када су запослени то право стекли, што није у складу са чланом 105 став 7 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 21).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (4.6. Награде запосленима и остали посебни расходи).

Скретање пажње

- 1) Скрећемо пажњу на Прилог 4 – Расходи за запослене, у коме је описано да у циљу уједначеног утврђивања радних места са повећаним ризиком, у вези са одредбама члана 146 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, скрећемо пажњу да завод за медицину рада који оснива Република Србија, уз сарадњу са потписницима Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, није донео јединствену методологију за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама (описано у Прилогу 4 – Расходи за запослене, Увођење скраћеног радног времена).
- 2) Скрећемо пажњу на део Карактеристике ревизије – Органи Дома здравља, у коме је описано да након истека мандата члановима Надзорног одбора у 2020. години и промене оснивачких права оснивач здравствене установе није именовao нове чланове Надзорног одбора, што није у складу са одредбама члана 113 став 8 и 9 Закона о здравственој заштити (описано у Карактеристике ревизије – Органи Дома здравља).

Ова питања нису утицала на наше закључке.

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

ПРИОРИТЕТ 1¹⁴

- 1) Одговорна лица Дома здравља извршила су обрачун и исплату јубиларних награда у већем износу од 71.399 динара, јер су приликом обрачуна и исплата јубиларних награда применили пресечну бруто зараду која је објављена 26. фебруара 2021. године, а не бруто зараду која је важила у тренутку када су запослени то право стекли, што није у складу са чланом 105 став 7 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 4 – Расходи за запослене, 4.6. Награде запосленима и остали посебни расходи, Откривена неправилност 25);
- 2) Одговорна лица Дома здравља су мање обрачунала и исплатила отпремнину приликом одласка у пензију у укупном износу од 47.345 динара, јер приликом обрачуна нису узимали најповољнији просек по запосленом како је то прописано чланом 105 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 4 – Расходи за запослене, 4.5. Социјална давања запосленима, Откривена неправилност 24);
- 3) Дом здравља је донео интерни акт на основу Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, којим је ближе уредио поступак јавне набавке, али исти није објавио на својој интернет страници, што није у складу са чланом 22 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.1. Доношење и примена интерних аката у вези са планирањем јавних набавки, Откривена неправилност 9);
- 4) Дом здравља није у току 2021. године донео акт којим се ближе уређује начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавку друштвених и других посебних услуга, што није у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.1. Доношење и примена интерних аката у вези са планирањем јавних набавки, Откривена неправилност 10);
- 5) Дом здравља није омогућио лицима која су обављала послове јавних набавки у 2020. и 2021. години, да положи стручни испит за службеника за јавне набавке, што није у складу са чланом 134 став 5 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и 185 Закона о јавним набавкама који у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.1 Доношење и примена интерних аката у вези са планирањем јавних набавки, Службеник за јавне набавке, Откривена неправилност 11);
- 6) Дом здравља није ускладио план јавних набавки за 2020. годину са одредбама члана 239 став 2 новог Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Откривена неправилност 12);

¹⁴ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

- 7) Дом здравља је донео План јавних набавки за 2020. и 2021. годину који садрже све прописане податке и објављени су на Порталу јавних набавки у прописаном року, док на интернет страници Дома здравља није објављен у прописаном року, што није у складу са складу са одредбама члана 88 став 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Откривена неправилност 13);
- 8) Дом здравља је донео две одлуке о покретању поступка које не садрже податке о апропријацији у финансијском плану, што није у складу са одредбом члана 53 став 7 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године. (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.3.Спровођење поступака јавних набавки, Откривена неправилност 16);
- 9) Именовани чланови комисије у три поступка јавних набавки нису потписали изјаве којима потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, што није у складу са чланом 54 став 10 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године односно чланом 50 став 8 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.3.Спровођење поступака јавних набавки, Откривена неправилност 17);
- 10) Дом здравља није објавио оглас о јавној набавци на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа (ЈН 118/2021), одговоре на постављена питања на интернет страници и обавештење о продужењу рока за подношење понуда (ЈН X.17/2020), што није у складу са чланом 105 став 2 тачка 8) Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године и члана 63 став 3 и 5 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године. (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.3. Спровођење поступака јавних набавки, Откривена неправилност 18);
- 11) Комисије за јавне набавке нису за поједине поступке јавних сачињавале извештај о поступку, што није у складу са одредбама члана 145 Закона о јавн им набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године. (Прилог 1 – Набавке добара, услуга и радова 3.3. Спровођење поступака јавних набавки, Откривена неправилност 19);
- 12) Дом здравља није објавио обавештења о измени уговора за набавке лабораторијског материјала на Порталу јавних набавки, што није у складу са одредбама члана 105 став 1 тачка 8) и члана 155 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.3. Спровођење поступака јавних набавки, Откривена неправилност 20);

ПРИОРИТЕТ 2¹⁵

- 13) Стручни савет Дома здравља је током 2020. и 2021. године у свом саставу имао чланове именоване Одлуком и Решењем о именовану чланова стручних органа донетим у 2011. години, односно чланове чији је мандат истекао, што није у складу са чланом 126 став 2 Закона о здравственој заштити (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Контролно окружење, Откривена неправилност 2);
- 14) Управни одбор Дома здравља није донео интерни општи акт којим би дефинисао организацију, контроле, одговорна лица, кретање исправа као и рокове за достављање исправа, што није у складу са чланом 16 став 7 Уредбе о буџетском рачуноводству (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1.

¹⁵ ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана.

- Финансијско управљање и контрола, Контролно окружење, Откривена неправилност 3);
- 15) Статут Дома здравља није усклађен у делу формирања Службе опште медицине са одредбом члана 4 Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених уставнова и Правилником о систематизацији послова у Дому здравља Прокупље (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Откривена неправилност 4);
 - 16) 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 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Откривена неправилност 5);
 - 17) Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе Правилника о ближем уређивању поступка јавних набавки, које се односе на праћење извршења уговора и извештавања набавне службе о извршеним уговорима (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Откривена неправилност 6);
 - 18) Дом здравља до дана спровођења ревизије није донео општи акт којим би уредио елементе за обрачун и исплату увећања плата, што није у складу са чланом 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Откривена неправилност 7);
 - 19) Дом здравља није пружио доказе да је предузео мере и спровео активности како би обезбедио да процењена вредност јавних набавки буде објективна и валидна у време покретања поступка јавних набавки у 2020. и 2021. години, односно није обезбедио писани траг о спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, што није у складу са чланом 64 став 3, а у вези члана 16 став 1 тачка 1) и 2) Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно чланом 29 и 41 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Откривена неправилност 14);
 - 20) Директор Дома здравља није доставио предлоге планова потреба за 2020. годину и 2021. годину на мишљење Стручном савету Дома здравља, нити је исте утврдио и доставио Управном одбору Дому здравља ради усвајања, што није у складу са чланом 7 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Откривена неправилност 15);
 - 21) Дом здравља је у 2021. години увећао обим за набавке нафтних деривата, лабораторијског и санитетског материјала преко 10% вредности првобитно закључених уговора и без закључења анекса уговора у укупном износу од 1,34 милиона динара, што није у складу са чланом 155 и 160 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године. (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 21);
 - 22) Дом здравља је у току 2020. и 2021. године преузео обавезе и извршио расходе за услуге фиксне и мобилне телефоније у укупном износу од 3.512.688 динара без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од

примене закона, што није у складу са одредбама члана 11 -21 и 27 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.6. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке, Откривена неправилност 22);

- 23) Дом здравља је увео скраћено радно време запосленима на радним местима која нису Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са одредбама члана 52 став 1 Закона о раду и чланом 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 4 – Расходи за запослене, 4.2. Увођење скраћеног радног времена, Откривена неправилност 23);

ПРИОРИТЕТ 3¹⁶

- 24) Управни одбор Дома здравља донео је Статут Дома здравља Прокупље дана 20. октобра 2010. године, на који оснивач није дао сагласност, како је то прописано чланом 119 став 1 Закона о здравственој заштити (III – Карактеристике ревизије, Надзорни одбор, Откривена неправилност 1);
- 25) Дом здравља није успоставио интерну ревизију на један од начина прописаних одредбама члана 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору и није известио министра о функционисању система интерне ревизије за 2020. и 2021. годину, што није у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему. (Прилог 1- Интерна контрола и интерна ревизија , 1.2. Интерна ревизија, Откривена неправилност 8);

2. Резиме препорука

ПРИОРИТЕТ 1

- 1) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом обрачуна и исплата јубиларних награда примењују прописану просечну бруто зараду која је важећа у тренутку остваривања права запосленог како би обезбедио да се јубиларне награде обрачунавају и извршавају у складу са прописима који уређују поступак исплате накнада запосленима (Прилог 4 – Расходи за запослене, 4.6. Награде запосленима, Препорука број 21);
- 2) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом исплате отпремнине примењују просек који је најповољнији за запосленог, како је то прописано Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 4 – Расходи за запослене, 4.5. Социјална давања запосленима, Препорука број 20);
- 3) Препоручујемо Дому здравља да омогући лицу које обавља послове јавних набавки оспособљавање за обављање послова јавних набавки и полагање испита за слубеника за јавне набавке у складу са Законом који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.1 Доношење и примена аката у вези са планирањем јавних набавки, Препорука број 9);
- 4) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да План јавних набавки и његове измене објављују у прописаном року у складу са Законом о јавним

¹⁶ ПРИОРИТЕТ 3 – Неправилности које је могуће отклонити у року до три године.

- набавкама. (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.2 Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Препорука број 10);
- 5) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да чланови комисије потписују Изјаве о непостојању сукоба интереса, како је то пописано Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.3. Спровођење поступка јавних набавки, Препорука број 13);
 - 6) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да Оглас о јавној набавци чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављује на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа као и да објављују обавештења о продужењу рока за подношење понуда у складу са Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.3. Спровођење поступка јавних набавки, Препорука број 14);
 - 7) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да након спроведене стручне оцене понуда састављају извештај о поступку јавне набавке у складу са Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.3. Спровођење поступка јавних набавки, Препорука број 15);
 - 8) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обавештење о измени уговора објављују у складу са Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.3. Спровођење поступка јавних набавки, Препорука број 16);

ПРИОРИТЕТ 2

- 9) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да именују чланове Надзорног одбора у складу са одредбама Закона о здравственој заштити (III – Карактеристике ревизије, 3. Информације о субјекту ревизије, Препорука број 2);
- 10) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да донесу интерни акт о буџетском рачуноводству како је то прописано одредбама Уредбе о буџетском рачуноводству (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Препорука број 3);
- 11) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да усклади Статут Дома здравља у делу формирања служби са Правилником о условима и начину унутрашње организације здравствених установа и Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Препорука број 4);
- 12) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да усвоје стратегију управљања ризиком, да је редовно ажурирају и да спроводе контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво у складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Препорука број 5);
- 13) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да примењују одредбе интерног акта којим је ближе уређен начин праћења извршења уговора о јавној набавци (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Препорука број 6);
- 14) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да донесу интерни акт којим би уредили критеријуме за обрачун и исплату увећања плата из сопствених прихода у складу са Посебним колективним уговором за здравствене установе

чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајна и јединица локалне самоуправе (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Препорука број 7);

- 15) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да планирање набавки и одређивање процењене вредности обављају у складу са одредбама Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Препорука број 11);
- 16) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да планирање потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке врше у складу са начином и поступком прописаним Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Препорука број 12);
- 17) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да врше измене уговора закључених у спроведеним поступцима јавних набавки под условима и на начин прописан Законом о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Препорука број 17);
- 18) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уведу контролне поступке којима ће обезбедити да се набавке добара, услуга и радова планирају и спроводе у складу са прописима који уређују јавне набавке (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, 3.6. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке, Препорука број 18);
- 19) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ускладе акта којима се утврђује право на скраћено радно време запосленима (Прилог 4 – Расходи за запослене, 4.2. Увођење скраћеног радног времена, Препорука број 19);

ПРИОРИТЕТ 3

- 20) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да прибаве сагласност оснивача на донет Статут, како је то прописано Законом о здравственој заштити (III – Карактеристике ревизије, 3. Информације о субјекту ревизије, Препорука број 1);
- 21) 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- 1.2 Интерна ревизија, Препорука број 8).

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Дом здравља Прокупље, Прокупље је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама, осим оних 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 Прокупље, Прокупље 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 Прокупље, Прокупље обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања 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 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 институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст. 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

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

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу одредби Закона о Државној ревизорској институцији¹⁷, Програма ревизије за 2022. годину и Закључка о спровођењу ревизије правилности пословања Дома здравља Прокупље број: 400-1056/2022-05/1 од 1. јуна 2022. године.

1. Предмет ревизије

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

2. Ревидирани период пословања

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

3. Информације о субјекту ревизије

Табела број 1. Основни подаци

Назив субјекта ревизије:	Дом здравља Прокупље
Седиште и адреса:	18400 Прокупље, Ћирила и Методија 4
Матични број:	17273019
Порески идентификациони број:	101384959
Интернет страница:	https://www.domzdravljaprokuplje.rs/

Историјат Дома здравља

Дом здравља Прокупље у Прокупљу, обављао је делатност у оквиру Здравственог центра Топлице, односно у склопу Опште Болнице „Др Алекса Савић“. Болница која је покривала цео Топлички округ саграђена је 1929. године, а значајне промене је претрпела у периоду од 1955-1960. године када је бригу о здрављу Топличана водило 23 лекара у нешто већем болничком простору и са бољом опремом. Кључни тренутак за развој здравства у Топлици десио се 1960. године када је основан Медицински факултет у Нишу, који је омогућио школовање већег броја лекара из Топличког округа.

Дом здравља је све до 2011. године био у оквиру Здравственог центра „Топлица“. Од 27.12.2010. године дошло је до раздвајања Дома здравља и Здравственог центра. Од 2010. године Дом здравља преузима локална самоуправа, као оснивач Дома здравља Прокупље. Дом здравља је највећи Дом здравља у региону.

Право на примарну здравствену заштиту у Дому здравља Прокупље остварује око 50 000 осигураника са територије Града Прокупља.

Одлуком о преузимању оснивачких права над домовима здравља Република Србија¹⁸ је 2020. године преузела оснивачка права над Домом здравља.

Делатност

Дом здравља је здравствена установа која обавља здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите. Дом здравља је у јавној својини Републике Србије у складу са законом и Уредбом о плану мреже здравствених установа.¹⁹

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/2018 - др. закон,

¹⁸ „Службени гласник РС“, број 21/2020;

¹⁹ Члан 74 Закона о здравственој заштити.

У ревидираном периоду Дом здравља је примењивао Статут Дома здравља²⁰, на који није дата сагласност оснивача.

Откривена неправилност 1: Управни одбор Дома здравља донео је Статут Дома здравља дана 20. октобра 2010. године, на који оснивач није дао сагласност, како је то прописано чланом 119 став 1 Закона о здравственој заштити²¹.

Препорука број 1: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да прибаве сагласност оснивача на донет Статут, како је то прописано Законом о здравственој заштити.

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

Дом здравља, као здравствена установа, обезбеђује превентивну здравствену заштиту за све категорије становништва.

Чланом 14 Статута предвиђено је да је у оквиру своје здравствене делатности Дом здравља дужан да:

- 1) прати и проучава здравствено стање становништва, здравствену културу и хигијенске прилике и предлаже мере за њихово санирање;
- 2) спроводи мере здравственог васпитања на формирању понашања које води унапређењу и очувању здравља;
- 3) истражује и открива узроке и појаве ширења обољења и повреда, као и начин и мере за њихово спречавање инвалидности;
- 4) прати и спроводи стручно утврђене методе дијагностике, лечења и рехабилитације, а нарочито утврђене стручно – методолошке и доктринарне протоколе;
- 5) организује и спроводи стручно усавршавање својих здравствених радника, здравствених сарадника и осталих запослених;
- 6) спроводи програм здравствене заштите;
- 7) утврђује и спроводи мере у елементарним непогодама и другим ванредним стањима;
- 8) спроводи мере ради спречавања нежељених компликација и последица при пружању здравствене заштите, као и мере опште сигурности за време боравка грађана у здравственој установи и обезбеђује сталну контролу спровођења ових мера и
- 9) организује и спроводи мере сталног унапређења квалитета здравствене заштите и проверу квалитета стручног рада.

У обављању здравствене делатности Дом здравља пружа превентивне, дијагностичке, терапијске и рехабилитационе здравствене услуге из следећих области и специјалности: опште медицине, педијатрије, гинекологије, ургентне медицине, медицине рада, стоматологије, здравствене неге, биохемијско – хематолошке и радиолошке дијагностике, фармацеутске делатности (за интерне потребе).

Органи Дома здравља Прокупље

Органи Дома здравља су: Директор, Управни одбор и Надзорни одбор²².

²⁰ број 1 од 20. октобра 2010. године;

²¹ „Службени гласник РС“, број 25/19;

²² Члан 113 Закона о здравственој заштити;

Директор

Одредбама члана 113 Закона о здравственој заштити прописано је да директора, заменика директора, председника и чланове Управног одбора као и председника и чланове Надзорног одбора здравствене установе чији је оснивач Република Србија, именује и разрешава министар.

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

Вршилац дужности директора Дома здравља именован је Решењем Министарства здравља број 119-05-68/2021-04 од 20. јануара 2021. године.

Министар Републике Србије је 20. јануара 2021. године донео Решење о именовању в. д. директора Дома здравља.

Министарство здравља – Сектор за организацију здравствене службе упутио је допис²³ 19. фебруара 2021. године Дому здравља Прокупље којим га обавештава да је Уредбом о плану мреже здравствених установа²⁴ прописано формирање здравствених центара (Здравствени центар Прокупље) и да је неопходно да до именовања директора здравственог центра, послове директора здравственог центра и вршење његовог овлашћења обавља директор опште болнице. Истовремено, директор дома здравља наставиће да обавља дужности директора дома здравља, као организационе целине здравственог центра

Управни одбор

Председник Скупштине општине Прокупље је именовао чланове Управног одбора Решењем број 06-47/2016-02 од 30. септембра 2016. године на период од четири година (који има три члана представника оснивача и два члана представника запослених)²⁵.

Председник Скупштине града Прокупља је Решењем о измени решења о именовању чланова Управног и Надзорног одбора Дома здравља у Прокупљу, број 06-55/2020-02 од 25. августа 2020. године разрешио члана Управног одбора представника локалне самоуправе јер му је потврђен одборнички мандат.

Одредбама члана 113 став 8 прописано је да управни и надзорни одбор, по истеку мандата, односно разрешења, наставља да обавља послове у складу са законом и статутом здравствене установе до дана именовања нових, односно привремених органа, а највише три месеца од дана истека мандата, односно разрешења.

Одредбама члана 113 став 9 прописано је да је оснивач здравствене установе дужан да именује органе здравствене установе из става 8 овог члана најкасније у року од три месеца од дана истека мандата претходних органа.

Дом здравља након престанка мандата чланова Управног одбора у 2020. години који су именовани Решењем од 30. септембра 2016. године, није поступио сагласно одредбама члана 113 став 8 и 9 Закона о здравственој заштити.

²³ Допис број 541 од 19. фебруар 2021. године;

²⁴ „Службени гласник РС“, бр. 05/20, 11/20, 52/20, 88/20, 62/21, 69/21, 74/21 и 95/21;

²⁵ Члан 120 Закона о здравственој заштити;

У писаном појашњењу одговорног лица Дома здравља број 3111 од 23. августа 2022. године наведено је да у току 2021. године није било Управног одбора, јер је председник Управног одбора поднео оставку, а један од чланова Управног одбора је именован за в. д. директора Дома здравља. У току 2021. године в. д. директора Дома здравља се обратио Министарству здравља дописом број 3670 од 29. октобра 2021. године за конституисање чланова Управног одбора.

Крајем 2021. године Министар је донео Решење о престанку дужности председника и чланова Управног одбора Дома здравља број 119-05-245/2021-04 од 6. децембра 2021. године као и Решење о именовању председника и чланова Управног одбора Дома здравља, и то: председника и два члана Управног одбора.

Надзорни одбор

Одредбама члана 113 Закона о здравственој заштити прописано је да директора, заменика директора, председника и чланове Управног одбора као и председника и чланове Надзорног одбора здравствене установе чији је оснивач република Србија, именује и разрешава министар.

Чланом 113 став 8 прописано је да Управни и надзорни одбор, по истеку мандата, односно разрешења, наставља да обавља послове у складу са законом и статутом здравствене установе до дана именовања нових, односно привремених органа, а највише три месеца од дана истека мандата, односно разрешења.

Чланом 113 став 9 прописано је да оснивач здравствене установе дужан је да именује органе здравствене установе из става 8 овог члана најкасније у року од три месеца од дана истека мандата претходних органа.

Председник Скупштине општине Прокупље је именовао чланове Надзорног одбора Решењем број 06-47/2016-02 од 30. септембра 2016. године на период од четири године (који има два члана представника оснивача и једног представника запослених)²⁶.

Председник Скупштине града Прокупља је Решењем о измени решења о именовању чланова Управног и Надзорног одбора Дома здравља у Прокупљу, број 06-55/2020-02 од 25. августа 2020. године разрешио члана Надзорног одбора представника запослених и именовао новог члана.

Одредбама члана 262 Закона о здравственој заштити прописано је да Република Србија преузима оснивачка права над здравственим установама које у складу са овим законом оснива Република Србија односно аутономна покрајина, а над којима је оснивачка права вршила јединица локалне самоуправе.

Надзорни одбор током 2020. и 2021. године се није састајао због истека мандата члановима именованих Решењем Скупштине општине Прокупље од 30. септембра 2016. године као и промена у оснивачким правима која је уследила ступањем на снагу новог Закона о здравственој заштити. Након тога није дошло до именовања чланова Надзорног одбора од стране оснивача.

Скретање пажње

Након истека мандата члановима Надзорног одбора у 2020. години и промене оснивачких права оснивач здравствене установе није именовао нове чланове Надзорног одбора, што није у складу са одредбама члана 113 став 8 и 9 Закона о здравственој заштити.

²⁶ Члан 122 Закона о здравственој заштити;

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

Унутрашња организација Дома здравља

Статутом Дома здравља је предвиђено да се, у циљу ефикаснијег и рационалнијег обављања делатности, образују организационе јединице из следећих области делатности: опште медицине, здравствене заштите деце и школске деце, здравствену заштиту жена, здравствену заштиту радника, хитне медицинске помоћи, кућног лечења, поливалентну патронажу, стоматолошку здравствену заштиту, лабораторијске и радиолошке дијагностике и правне, економско-финансијске, техничке и друге сличне послове.

Образовање ужих организационих јединица, као и њихов просторни распоред ближе су уређени актом о организацији и систематизацији послова, и то:

- 1) Служба за здравствену заштиту деце и школске деце:
 - Развојно саветовалиште
 - Саветовалиште за младе,
- 2) Служба за здравствену заштиту жена,
- 3) Служба за здравствену заштиту одраслог становништва:
 - Здравствене амбуланте: Мала Плана, Велика Плана, Белољин, Цигољ, Доња Речица, Доња Трнава, Гарић,
 - Здравствена станица Житни Поток,
 - Центар за превентивне здравствене услуге,
 - Саветовалиште за дијабетичаре
- 4) Служба за здравствену заштиту радника,
- 5) Служба за хитну медицинску помоћ и санитетски превоз,
- 6) Служба за кућно лечење и негу,
- 7) Служба за поливалентну патронажу,
- 8) Служба за стоматолошку здравствену заштиту:
 - Одсек дечије и превентивне стоматологије са ортопедијом вилица,
 - Одсек опште стоматологије са протетиком, оралном хирургијом и конзервативним лечењем уста и зуба,
- 9) Служба лабораторијске и радиолошке дијагностике,
- 10) Служба за правне, економско – финансијске, техничке и друге сличне послове

Одељење за правне послове,

- Одељење за економско – финансијске послове и
- Одељење за техничке и друге сличне послове.

Финансирање Дома здравља

Дом здравља је здравствена установа из Плана мреже здравствених установа²⁷, која остварује средства за рад на начин прописан чланом 144 Закона о здравственој заштити.

²⁷ Уредбом о Плану мреже здравствених установа („Службени гласник РС”, бр. 42/06, 119/07, 84/08, 71/09, 85/09, 24/10, 6/12, 37/12, 8/14, 92/15, 111/17, 114/17-испр, 13/18, 15/18-испр. и 68/19) – у примени до 30. јануара 2020. године односно Уредбом о Плану мреже здравствених установа („Службени гласник РС”, бр. 5/20, 11/20, 52/20 и 88/20) – у примени од 30. јануара 2020. године, утврђује се План мреже здравствених установа – број, структура, капацитети и просторни распоред здравствених установа у државној својини и њихових организационих јединица по нивоима здравствене заштите, организација службе хитне медицинске помоћи, као и друга питања од значаја за организацију здравствене службе у Републици Србији.

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

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

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

4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима

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

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

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

На основу процене ризика утврђено је да је ради остваривања циљева ревизије потребно спровести ревизију правилности пословања у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова и расходе за запослене.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

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

- 1) Закон о буџетском систему²⁸;
- 2) Закон о платама у државним органима и јавним службама;
- 3) Закон о здравственој заштити;
- 4) Закон о здравственом осигурању²⁹;
- 5) Закон о раду;
- 6) Закон о безбедности и здрављу на раду;
- 7) Закон о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године;
- 8) Закон о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године;
- 9) Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе;
- 10) подзаконски прописи који су донети у вези са спровођењем ових закона;
- 11) интерни акти субјекта ревизије.

²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, ...31/19, 72/19 и 149/20, 118/21;

²⁹ „Службени гласник РС“, број 25/19;

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

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

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

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

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

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 хармонизацију³⁰.

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 предметом и обимом ревизије на основу процењених ризика.

Контролно окружење

Контролно окружење представља основу за остале елементе интерне контроле и подразумева лични и професионални интегритет и етичке вредности руководства и запослених, начин управљања, одређивања мисије и циљева, организационе структуре, успостављање поделе одговорности и овлашћења, политике и праксе у људским ресурсима као и компетентности запослених.

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 Прокупље;
- 2) Правилник о организацији и систематизацији послова у Дому здравља Прокупље³¹;
- 3) Правилник о раду Дома здравља Прокупље³²;
- 4) Пословни кодекс³³;
- 5) Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке;
- 6) Правилник о стручном усавршавању³⁴;
- 7) Процедуру заснивања радног односа³⁵;
- 8) Одлуку о радном времену са три измене и допуне³⁶.

³⁰ Члан 80 Закона о буџетском систему.

³¹ Број 905 од 16. марта 2018. године;

³² Број 596 од 13. јуна 2011. године;

³³ Број: 9/12 од 6. јануара 2012. године;

³⁴ Број: 767/11 од 5. јула 2011. године.

³⁵ Број: 191/14 од 30. августа 2014. године.

³⁶ Број: 713/11 од 29. јуна 2011. године; број: 1418/11 од 28. октобра 2011. године; број: 1453/13 од 7. октобра 2013. године и број 2142/14 од 15. септембра 2014. године.

Стручни органи Дома здравља

Стручни органи (Стручни савет, Етички одбор и Комисија за унапређење квалитета здравствене заштите) су образовани у Дому здравља и именовани су од стране в. д. директора и то:

- 1) Одлуком о именовању Стручног савета Дома здравља Прокупље³⁷;
- 2) Решење о именовању Етичког одбора Дома здравља Прокупље³⁸;
- 3) Решење о именовању Комисије за унапређивање квалитета стручног рада Дома здравља Прокупље³⁹.

Чланом 126 став 2 Закона о здравственој заштити, прописано је да се стручни органи у здравственој установи именују на период од четири године. Директор донео је Одлуку и Решења о именовању стручних органа Дома здравља Прокупље у 2011. години, а који су радили у истом саставу у 2020. и 2021. години.

Откривена неправилност 2: Стручни савет Дома здравља је током 2020. и 2021. године у свом саставу имао чланове именоване Одлуком и Решењем о именовању чланова стручних органа донетим у 2011. години, односно чланове чији је мандат истекао, што није у складу са чланом 126 став 2 Закона о здравственој заштити.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да стручне органе дома здравља именују у складу са Законом о здравственој заштити.

Правилник о буџетском рачуноводству

Уредбом о буџетском рачуноводству⁴⁰ уређено је да корисници средстава Републичког фонда за здравствено осигурање, интерним општим актом дефинишу: организацију рачуноводственог система; интерне рачуноводствене контролне поступке; лица која су одговорна за законитост, исправност и састављање исправа о пословној промени и другом догађају; кретање рачуноводствених исправа као и рокове за њихово достављање.

У поступку ревизије утврђено је да Управни одбор Дома здравља није донео интерни општи акт којим би дефинисао: организацију рачуноводственог система; интерне рачуноводствене контролне поступке; лица која су одговорна за законитост, исправност и састављање исправа о пословној промени и другом догађају; кретање рачуноводствених исправа као и рокове за њихово достављање, што није у складу са чланом 16 став 7 Уредбе о буџетском рачуноводству.

Откривена неправилност 3: Управни одбор Дома здравља није донео интерни општи акт којим би дефинисао организацију, контроле, одговорна лица, кретање исправа као и рокове за достављање исправа, што није у складу са чланом 16 став 7 Уредбе о буџетском рачуноводству.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да донесу интерни акт о буџетском рачуноводству како је то прописано одредбама Уредбе о буџетском рачуноводству.

³⁷ Број 469 од 2. фебруара 2011. године;

³⁸ Број 1034 од 18. августа 2011. године;

³⁹ Број 1016 од 15. августа 2011. године;

⁴⁰ „Службени гласник РС“, бр. 125/03, 12/06 и 27/20;

Унутрашња организација и систематизација радних места

Чланом 6 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да Правилник о организацији и систематизацији послова доноси директор здравствене установе уз претходно прибављену сагласност органа управљања и након затраженог мишљења репрезентативног синдиката код послодавца.

Унутрашња организација и систематизација радних места Дома здравља уређена је Правилником о организацији и систематизацији послова у Дому здравља⁴¹, а на који је орган управљања дао сагласност, како је то прописано чланом 6 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Дана 24. јуна 2019. године директор Дом здравља, донео је Правилник о измени и допуни правилника о организацији и систематизацији послова.⁴² Наведеним Правилником мења се и допуњује Правилник о организацији и систематизацији послова, у делу систематизације радних места, описа послова и број извршиоца према радним местима, у Служби за здравствену заштиту деце и школске деце – главне сестре.

Овим Правилником утврђени су организациони делови Дома здравља, радна места, врста и опис послова, степен стручне спреме за њихово обављање и други посебни услови за рад на тим пословима, радно искуство, као и број запослених за њихово обављање.

У поступку ревизије извршен је упоредни преглед организационих јединица уређених чланом 16 Статута Дома здравља, Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља и Правилником о условима и начину унутрашње организације здравствених установа⁴³. Утврђено је неслагање у делу организовања немедицинских послова које је приказано у наредној табели:

Табела број 2. Упоредни преглед служби за обављање немедицинских послова у Статуту и Правилнику о систематизацији послова Дома здравља Прокупље

Статут Дома здравља Прокупље	Правилник о систематизацији послова у Дому здравља Прокупље	Правилник о условима и начину унутрашње организације здравствених установа
Служба опште медицине	/	/
/	Служба за здравствену заштиту одраслог становништва	Служба за здравствену заштиту одраслих становника

Чланом 4 став 1 тачка 4) Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа прописано је формирање Службе за здравствену заштиту одраслих становника.

Откривена неправилност 4: Статут Дома здравља није усклађен у делу формирања Службе опште медицине са одредбом члана 4 Правилника о условима и начину унутрашње организације здравствених установа и Правилником о систематизацији послова у Дому здравља Прокупље.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ускладе Статут Дома здравља у делу формирања служби са Правилником о условима и начину унутрашње организације здравствених установа и Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља.

⁴¹ број 905 који је донео директор 16. март 2018. године;

⁴² Број 1998;

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

Управљање ризицима

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

Одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору⁴⁴ прописано је да руководилац корисника јавних средстава усваја стратегију управљања ризиком, која се ажурира сваке три године, као и у случају када се контролно окружење значајније измени.

Откривена неправилност 5: 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 5: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да усвоје стратегију управљања ризиком, да је редовно ажурирају и да спроводе контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво у складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Контролне активности

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

Контролне активности обухватају следеће принципе:

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

Контролне активности које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализиране и ажуриране најмање једном годишње⁴⁵.

Праћење извршења уговора о јавним набавкама

Праћење извршења уговора о јавним набавкама уређено је Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке (у даљем тексту: Правилник).

Чланом 59 Правилника прописано је да Директор, писаним налогом именује лице/а које/а ће вршити квантитативан и квалитативан пријем добра, услуга или радова, односно које/а ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци. Лице/а која су овлашћена да врше квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова проверавају да ли количина испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореном као и да ли врста и квалитет испоручених добара,

⁴⁴ „Службени гласник РС”, број 89/19;

⁴⁵ Члан 8 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

пружених услуга или изведених радова одговарају уговореним, односно да ли су у свему у складу са захтеваним техничким спецификацијама и понудом (члан 60 Правилника).

Лице које је именовано да врши квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова сачињава:

- 1) записник о квантитативном пријему добара, услуга или радова, чиме се потврђује пријем одређене количине и тражене врсте добара, услуга или радова као и пријем неопходне документације (уговор, отпремница, улазни рачун и сл.);
- 2) записник о квалитативном пријему добара, услуга или радова, чиме се потврђује да испоручена добра, услуге или радови у свему одговарају уговореним.

Записници се потписују од стране лица које је именовано да врши пријем и овлашћеног представника друге уговорне стране и сачињавају се у два истоветна примерка, од чега по један примерак задржава свака уговорна страна (члан 61 Правилника).

У поступку ревизије, на основу изјаве одговорног лица, утврђено је да Дом здравља током 2020. и 2021. године није водио евиденцију о извршењу закључених уговора у поступцима јавних набавки, што је за последицу имало увећање обима предмета набавке, како је објашњено у делу извршења уговора о јавним набавкама где су ближе објашњене откривене неправилности и дате препоруке за њихово отклањање.

Откривена неправилност 6: Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе Правилника о ближе уређивању поступка јавних набавки, које се односе на праћење извршења уговора и извештавања набавне службе о извршеним уговорима.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да примењују одредбе интерног акта којим је ближе уређен начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

Награде запосленима (стимулација)

Дом здравља је у 2021. години извршио исплату увећања плате у укупном износу од 11.332.210 динара, од чега се износ од 11.312.734 динара односи на исплату према Закључку Владе Републике Србије 05 број 539870/2020 од 3. децембра 2020. године о давању сагласности на исплате награда запосленима у здравственим установама, који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавању ширења епидемије болести Covid 19 изазване вирусом Sars-Cov-2, а износ од 19.476 динара се односи на исплаћену стимулацију запосленима према предлогу непосредног руководиоца и оговорног лица.

Одговорно лице Дома здравља је на основу горе наведеног Закључка Владе РС доносио Решења о исплати новчане помоћи запосленима у којима су наведени запослени којима је потребно обрачунати новчану помоћ у процентуалном износу који одређује директор.

У поступку ревизије, извршена је провера обрачуна наведене стимулације и утврђено је да је иста правилно обрачуната, као и да је исплаћена из средстава Републичког фонда за здравствено осигурање, како наведени Закључак и прописује.

Увећање плата

Одредбама члана 144 став 10 Закона о здравственој заштити прописано је да здравствена установа у јавној својини која, поред средстава за рад из јавних прихода, остварује и сопствене приходе, може увећати основну плату запослених, у складу са прописима којима се уређују плате запослених у јавним службама.

Одредбама члана 12 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи, могу

увећати плате утврђене у складу са овим законом и актом Владе из члана 8 овог закона до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом.

Чланом 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се елементи за обрачун и исплату увећања плате утврђују општим актом послодавца.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у току 2021. године исплатио износ од укупно 19.476 динара на име стимулације запосленима због повећаног обима посла на основу предлога непосредног руководиоца и донетих Решења в. д. директора, у висини до 30% по запосленом у складу са чланом 12 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

Дом здравља није донео акто којим би уредио елементе за обрачун и исплату плата, што није у складу са чланом 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Откривена неправилност 7: Дом здравља до дана спровођења ревизије није донео општи акт којим би уредио елементе за обрачун и исплату увећања плата, што није у складу са чланом 94 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 7: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да донесу интерни акт којим би уредили критеријуме за обрачун и исплату увећања плата из сопствених прихода у складу са Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Праћење и процена система

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

Руководилац корисника јавних средстава извештава министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле до 31. марта текуће године за претходну годину на обрасцима које припрема Централна јединица за хармонизацију⁴⁶.

Дом здравља је у прописаном року до 31. марта 2022. године и на прописани начин известио министра о функционисању система финансијског управљања и контроле за 2021. годину, како је то прописано чланом 19 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

⁴⁶ Члан 19 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Информисање и комуникација

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

Слабости у интерним контролама су утицале на појаву неправилности које су описане у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова и Прилогу 4 – Расходи за запослене.

1.2. Интерна ревизија

Корисници јавних средстава, у складу са одредбом члана 82 став 6 Закона о буџетском систему, успостављају интерну ревизију ради пружања саветодавних услуга које се састоје од савета, смерница, обуке, помоћи или других услуга у циљу повећања вредности и побољшања процеса управљања датом организацијом, управљања ризицима и контроле.

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

Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору прописани су заједнички критеријуми за организовање и стандарди и методолошка упутства за поступање и извештавање интерне ревизије и ближе су уређени послови интерне ревизије код корисника јавних средстава. Одредбама члана 3 наведеног Правилника прописани су начини успостављања интерне ревизије код корисника јавних средстава.

У поступку ревизије утврдили смо да Дом здравља није успоставио интерну ревизију на један од начина прописаних одредбама члана 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

Према образложењу одговорних лица, Дом здравља није успоставио интерну ревизију због недостатка кадра. С обзиром на то да је у току интеграција домова здравља и здравствених центара, одговорна лица ће након регистравања новог Здравственог центра Прокупље успоставити интерну ревизију на један од прописаних начина.

Откривена неправилност 8: Дом здравља није успоставио интерну ревизију на један од начина прописаних одредбама члана 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору и није известио министра о функционисању система интерне ревизије за 2020. и 2021. годину, што није у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему.

Препорука број 8: 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 – Предузете мере у поступку ревизије

Одговорна лица Дома здравља су у поступку ревизије предузела мере и активности на отклањању откривених неправилности, и то:

- 1) Одговорна лица Дома здравља су у поступку ревизије, дана 11. августа 2022. године објавила на својој интернет страници Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке број 334 од 29. јануара 2016. године.
- 2) Управни одбор Дома здравља је 21. јуна 2022. године донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке број 2294, који је усклађен са одредбама Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године и исти је објављен на интернет страници Дома здравља Прокупље.

Као доказ доставили су нам Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке и извод са сајта установе, где је наведени правилник објављен.

Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова

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

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

У ревидираном периоду област набавки добара, услуга и радова, као и друга питања од значаја за набавке су била уређена Законом о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, као и Законом о јавним набавкама који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а који 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 в Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године, сагласно члану 239 став 1 истог, окончани су по прописима према којима су започети. Сагласно ставу 2 наведеног члана, даном почетка примене Закона, наручиоци су били дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама истог.

3.1. Доношење и примена аката у вези са планирањем јавних набавки

Одредбом члана 22 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године било је прописано да је наручилац добара и услуга дужан да донесе интерни акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке. Наручиоци су били дужни да интерни акт објаве на својој интернет страници.

Управни одбор Дома здравља је донео Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке број 334 од 29. јануара 2016. године, који је важио и у 2021. години. Овај Правилник није објављен на интернет страници Дома здравља www.domzdravljaprokuplje.rs.

Откривена неправилност 9: Дом здравља је донео интерни акт на основу Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, којим је ближе уредио поступак јавне набавке, али исти није објавио на својој интернет страници, што није у складу са чланом 22 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Мера предузета у поступку ревизије: Одговорна лица Дома здравља су у поступку ревизије, дана 11. августа 2022. године објавила на својој интернет страници Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке.

Одредбом члана 49 Закона о јавним набавкама који се примењује 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. Наручилац је дужан да објави акт на својој интернет страници.

Одговорна лица Дома здравља нису донеле интерни акт о уређењу поступка јавне набавке након ступања на снагу Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године а, већ је у току 2021. године примењивао Правилник који је донет у складу са Законом о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Откривена неправилност 10: Дом здравља није у току 2021. године донео акт којим се ближе уређује 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 набавку друштвених и других посебних услуга, што није у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Мера предузета у поступку ревизије: Управни одбор Дома здравља Прокупље је 21. јуна 2022. године донео Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке број 2294, који је усклађен са одредбама Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године и исти је објављен на интернет страници Дома здравља.

Службеник за јавне набавке

Законом 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 је укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од 25 милиона динара мора да има најмање једног службеника за јавне набавке. Наручилац је дужан да лицу које обавља послове јавних набавки омогући да у року од три месеца од дана заснивања радног односа, односно од дана када се стекну услови, положи стручни испит за службеника за јавне набавке ⁴⁷.

Чланом 185 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да лицима која обављају послове јавних набавки омогући оспособљавање за обављање послова јавних набавки и полагање испита за службеника за јавне набавке, као и континуирано усавршавање.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова уређено је да послове јавних набавки у Дому здравља обавља запослени у оквиру Службе за правне, финансијске и рачуноводствене, техничке и друге сличне послове.

У поступку ревизије утврђено је да запослени који су у току 2020. и 2021. године обављали послове јавних набавки нису испуњавали услов за ово радно место утврђен овим Законом, тј. нема положен стручни испит за службеника за јавне набавке.

Дом здравља је донео Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова, којим је одређено радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки.

Откривена неправилност 11: Дом здравља није омогућио лицима која су обављала послове јавних набавки у 2020. и 2021. години, да положи стручни испит за службеника за јавне набавке, што није у складу са чланом 134 став 5 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и 185 Закона о јавним набавкама који у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 9: Препоручујемо Дому здравља да омогући лицу које обавља послове јавних набавки оспособљавање за обављање послова јавних набавки и полагање испита за слубеника за јавне набавке у складу са Законом који је у примени од 1. јула 2020. године.

3.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки

Законом о јавним набавкама прописано је да наручилац може да покрене поступак јавне набавке, ако је набавка предвиђена у годишњем плану и да обавезе које наручилац преузима уговором о јавној набавци морају бити уговорене у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, односно располагање финансијским средствима. Законом о

⁴⁷ Члан 134 Закона о јавним набавкама.

буџетском систему прописано је да обавезе које преузимају корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање морају одговорати апропријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години.

Закон о јавним набавкама прописује да је наручилац добара и услуга дужан да донесе годишњи план јавних набавки који треба да садржи податке прописане чланом 51 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и чланом 88 став 1 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године. Увидом у План набавки за 2020. годину и План набавки за 2021. годину утврђено је да наведени планови јавних набавки садрже све прописане елементе у складу са Законом о јавним набавкама.

Дом здравља је донео План јавних набавки за 2020. и 2021. годину, који садрже све прописане елементе прописане чланом 51 став 1 Закона о јавним набавкама који је у примени до 30. јуна 2020. године и чланом 88 став 1 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Чланом 239 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да су даном почетка примене овог Закона наручиоци дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама овог Закона.

Дом здравља је донео План јавних набавки за 2020. годину број 502 од 18. фебруара 2020. године. У току 2020. године била је једна Измена и допуна плана јавних набавки за 2020. годину број 1867 од 15. јуна 2020. године.

Након ступања на снагу новог Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године, Дом здравља није донео нову измену и допуну плана јавних набавки којом би ускладио план јавних набавки са одредбама новог Закона.

Откривена неправилност 12: Дом здравља није ускладио План јавних набавки за 2020. годину са одредбама члана 239 став 2 новог Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

С обзиром на то да је рок за усклађивање Плана јавних набавки за 2020. годину са одредбама новог Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године протекло, изостаје препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.

Одредбом члана 51 став 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године прописано је да план јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења. Такође, чланом 88 став 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године, ове одредбе остале су непромењене, с тим да је потребно да се план јавних набавки објави и на интернет страници наручиоца.

Дом здравља је План јавних набавки за 2020. годину, као и измену плана јавних набавки за 2020. годину објавио на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења, како је то прописано чланом 51 став 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

План јавних набавки за 2021. годину објављен је на Порталу јавних набавки у року од десет дана у складу са чланом 88 став 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени од 1. јула 2020. године. Међутим, овај План није објављен на интернет страници у законом прописаном року.

Откривена неправилност 13: Дом здравља је донео План јавних набавки за 2020. и 2021. годину који садрже све прописане податке и објављени су на Порталу јавних набавки у прописаном року, док на интернет страници Дома здравља није објављен у прописаном

року, 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 10: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да План јавних набавки као и његове измене објављују у прописаном року у складу са Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Чланом 20 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке уређен је процес израде и доношења плана јавних набавки. Наведеним чланом 20 став 1 тачка 7) прописано је да носилац планирања сачињава и Нацрт плана набавки на које се Закон не примењује, који садржи податке о предмету набавке, процењеној вредности и основу за изузеће.

Дом здравља није донео План набавки на које се Закон не примењује за 2020. годину, али је донео План набавки за 2021. годину на које се Закон не примењује,⁴⁸ као и Измену Плана јавних набавки на које се Закон не примењује за 2021. годину у складу са чланом 20 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке.

Одредбама чл. 64 и 68 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и члана 29 Закона 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, 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 процењена вредност јавне набавке обликоване по партијама укључује процењену вредност свих партија, за период за који се закључује уговор.

Дом здравља је Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке ближе уредио процедуру планирања набавки, спровођења поступака јавних набавки и извршења уговора унутар Дома здравља.

Одредбама чл. 5 - 24 овог Правилника уређени су послови планирања набавки и одређивање процењене вредности.

Процењена вредност набавке одређује се у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта.

Организационе јединице испитују и истражују тржиште сваког појединачног предмета набавке и то тако што: испитују степен развијености тржишта, упоређују цене више потенцијалних понуђача, прате квалитет, период гаранције, начин и трошкове одржавања, рокове испоруке, постојеће прописе и стандарде, могућности на тржишту за задовољавање потреба наручиоца на другачији начин и др.

Чланом 15 овог Правилника уређено је и да организационе јединице испитују и истражују тржиште испитивањем претходних искустава путем интернета, искустава других наручилаца и друго.

У поступку ревизије, увидом у презентовану документацију утврдили смо да Дом здравља није спровео испитивање тржишта на објективан и систематичан начин, односно да је узео у обзир само претходна искуства у набавци истог предмета набавке (вредносно и количински), а није прибављао информативне понуде од добављача и на други начин истраживао тржиште, односно није документовао у поступку ревизије да је то чинио.

За већину јавних набавки које су планиране и спроведене у току 2020. и 2021. године, одговорна лица Дома здравља нам нису презентовала писане доказе о испитивању и истраживању тржишта предмета набавке и о начину утврђивања процењене вредности

⁴⁸ Број 40/21 од 8.3.2021. године

појединачних јавних набавки, због чега Дом здравља процењену вредност јавних набавки није утврдио на начин како је прописано чланом 64 став 3, а у вези члана 16 став 1 тачка 1) и 2) Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно чланом 29 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Откривена неправилност 14: Дом здравља није пружио доказе да је предузео мере и спровео активности како би обезбедио да процењена вредност јавних набавки буде објективна и валидна у време покретања поступка јавних набавки у 2020. и 2021. години, односно није обезбедио писани траг о спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, што није у складу са чланом 64 став 3, а у вези члана 16 став 1 тачка 1) и 2) Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно чланом 29 и 41 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 11: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да планирање набавки и одређивање процењене вредности обављају у складу са одредбама Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

План јавних набавки за 2020. годину

Управни одбор Дома здравља је 18. фебруара 2020. године донео План јавних набавки за 2020. годину који је објављен на Порталу јавних набавки.

Увидом у садржину Плана јавних набавки за 2020. годину, утврђено је да је Дом здравља планирао спровођење поступака јавних набавки укупне процењене вредности у износу од 40.676.000 динара без ПДВ-а, чија је структура дата у следећој табели.

Табела број 3. План набавки за 2020. годину (у динарима)

Врста поступка	Предмет набавке	Број поступака	Процењена вредност набавки без ПДВ-а
Централизоване набавке	Добра	2	19.900.000
	Укупно:	2	19.900.000
Јавна набавка мале вредности	Добра	10	18.106.000
	Услуге	2	1.720.000
	Радови	1	950.000
	Укупно:	13	20.776.000
	Укупно:	15	40.676.000

На седници одржаној дана 15. јуна 2020. године Управни одбор Дома здравља усвојио је Измену и допуну плана јавних набавки за 2020. годину број 1867, коју је у року објавио на Порталу јавних набавки. Овом изменом и допуном плана јавних набавки за 2020. годину укупна процењена вредност јавних набавки повећана је за 16% и износила је 47.126.000 динара без ПДВ-а.

Табела број 4. Структура измене и допуне плана јавних набавки за 2020. годину (у динарима)

Врста поступка	Предмет набавке	Број поступака	Процењена вредност набавки без ПДВ-а
Централизоване набавке	Добра	2	19.900.000
	Укупно:	2	19.900.000
Јавна набавка мале вредности	Добра	13	24.556.000
	Услуге	2	1.720.000
	Радови	1	950.000
	Укупно:	16	27.226.000
	Укупно:	18	47.126.000

Иницијални план јавних набавки садржао је 15 набавки од чега се 13 набавки односило на спровођење поступака јавне набавке мале вредности и на две на

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

централизоване набавке (фармацеутски производи по партијама и електрична енергија). Изменом и допуном плана јавних набавки додате су три јавне набавке мале вредности.

Табела број 5. Преглед планираних и спроведених поступака јавне набавке за 2020. годину (у динарима)

Врста поступка	Предмет набавке	Број планираних поступака	Процењена вредност набавки без ПДВ-а	Број спроведених поступака	Уговорена вредност без ПДВ-а
Отворени - централизовани	Добра	2	19.900.000	2	19.512.306
Поступак јавне набавке мале вредности	Добра	13	24.556.000	10	17.509.675
	Услуге	2	1.720.000	2	1.440.000
	Радови	1	950.000	0	/
Укупно		18	47.126.000	14	38.461.981

* Податак је информативан јер је уговорена вредност без ПДВ-а код централизованих јавних набавки преузета из извештаја који се достављају Управи за јавне набавке (укључује све уговоре који су закључени на основу оквирних споразума важећих у 2020. години без обзира када је спроведен поступак јавне набавке за закључење тог оквирног споразума).

За набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, Дом здравља није донео План јавних набавки, што није у складу са чланом 20 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке. (Откривена неправилност дата је у делу *Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки.*)

План јавних набавки за 2021. годину

Управни одбор Дома здравља је 24. децембра 2021. године донео План јавних набавки за 2021. годину који је објављен на Порталу јавних набавки али исти није објављен на интернет страници у законом прописаном року што није у складу са одредбама члана 88 став 3 Закона о јавним набавкама (*каснио са усвајањем Плана јавних набавки за 2021. годину јер Управни одбор није био формиран све до 24.12.2021. године – више описано код Органа ДЗ*).

Увидом у садржину Плана јавних набавки за 2021. годину, утврђено је да је Дом здравља планирао спровођење поступака јавних набавки укупне процењене вредности у износу од 41.975.666 динара без ПДВ-а, чија је структура дата у следећој табели:

Табела број 6. План набавки за 2021. годину (у динарима)

Врста поступка	Предмет набавке	Број поступака	Процењена вредност набавки без ПДВ-а
Отворени поступак	Добра	4	10.783.666
	Услуге	1	1.260.000
	Укупно:		12.043.666
Централизоване јавне набавке	Добра	4	29.932.000
	Услуге	/	/
	Укупно:		29.932.000
		Укупно:	41.975.666

План је обухватао пет отворена поступака и четири поступка централизованих јавних набавки. Током 2021. године Дом здравља је од пет планирана поступака јавне набавке спровео четири поступка јавних набавки.

Дана 1. јула 2020. године ступио је на снагу нови Закон о јавним набавкама којим је прописано да се за набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара не примењују одредбе овог Закона.

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

Табела број 7. Преглед планираних и спроведених поступака јавне набавке за 2021. годину
(у динарима)

Врста поступка	Предмет набавке	Број поступака	Процењена вредност набавки без ПДВ-а	Број спроведених поступака	Уговорена вредност без ПДВ-а
Отворени поступак	Добра	4	10.783.666	3	8.641.067
Отворени поступак	Услуге	1	1.260.000	1	1.260.000
Отворени – централизовани поступак	Добра	4	29.932.000	4	47.755.217
Укупно:		9	41.975.666	8	57.656.284

Дом здравља је дана 8. фебруара 2021. године донео Преглед плана набавки на које се закон не примењује за 2021. годину, процењене вредности 6.360.000 динара, од чега су набавке добара у износу од 3.710.000 динара (58%), док су набавке услуга у износу од 2.650.000 динара (42%).

Током 2021. године извршена је једна измена и допуна Плана јавних набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује за 2021. годину⁴⁹ процењене вредности 7.472.600 динара од чега су добра у износу од 4.560.000 динара и услуге у износу од 2.912.600 динара.

Табела број 8. Преглед процењене вредности набавки на које се не примењује ЗЈН без ПДВ-а за 2021. годину
у динарима

Опис	План набавки на које се Закон не примењује за 2021.	Измена и допуна плана набавки на које се закон не примењује за 2021. годину, године	Раст/Смањење у %
Добра	3.710.000	4.560.000	23%
Услуге	2.650.000	2.912.600	10%
Радови	/	/	/
Укупно	6.630.000	7.472.600	13%

Планирање централизованих јавних набавки

Одредбом члана 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.

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

Предлог плана потреба за 2020. и 2021. годину је сачињен за лекове са Листе лекова који се издају и прописују на терет средстава обавезног здравственог осигурања (лекови са Листе А, А1, Б, Ц и Д), и електричну енергију и исти је унет у апликацију за унос података из плана централизованих јавних набавки.

Институт за јавно здравље Ниш је дао мишљење на Предлог плана потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки за 2020. и 2021. годину, међутим, Управни одбор није донео Одлуку о усвајању Плана потреба роба и услуга за 2020. и 2021. годину које су предмет централизованих јавних набавки које спроводи РФЗО.

⁴⁹ Одлуком Управног одбора број 4616 од 24. децембра 2021. године

Директор Дома здравља није доставио предлоге планова потреба за 2020. годину и 2021. годину на мишљење Стручном савету Дома здравља, нити је исте утврдио и доставио Управном одбору Дому здравља ради усвајања што није у складу са чланом 7 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Откривена неправилност 15: Директор Дома здравља није доставио предлоге планова потреба за 2020. годину и 2021. годину на мишљење Стручном савету Дома здравља, нити је исте утврдио и доставио Управном одбору Дома здравља ради усвајања, што није у складу са чланом 7 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Препорука број 12: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да планирање потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке врше у складу са начином и поступком прописаним Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Планом јавних набавки за 2020. и 2021. годину Дома здравља планирана су по два отворена поступка, које врши тело за централизоване набавке и то:

- 1) набавка лекова са листа А, Б (централизована набавка), процењене вредности 9.400.000 динара без ПДВ-а (у 2020. години), и процењене вредности 10.182.000 динара без ПДВ-а (у 2021. години) и
- 2) набавка електричне енергије (централизована набавка), процењене вредности 10.500.000 динара без ПДВ-а (у 2020. години), и процењене вредности 19.750.000 динара без ПДВ-а (у 2021. години).

Дом здравља закључио је Уговор са „ЕПС“ Београд број 199/1 од 25. септембра 2019. године на период од 12 месеци и Уговор број 183 од 3. септембра 2020. године на период од 24 месеца о куповини и испоруци електричне енергије.

Дом здравља је закључио оквирне споразуме у поступцима централизованих јавних набавки током 2020. године (у износу од 3.760.306 динара без ПДВ-а) и 2021. године (у износу од 20.783.217 динара без ПДВ-а) за набавку лекова са добављачима.

Табела број 9. Централизоване јавне набавке за 2020 и 2021. годину (у динарима)

Редни број	Врста поступка	Процењена вредност без ПДВ	Уговорена вредност без ПДВ	Уговорена вредност са ПДВ-ом	Предмет набавке
1	Отворени поступак	9.400.000	3.760.306	4.142.769	Набавка лекова
2	Отворени поступак	10.500.000	15.752.000	18.902.400	Набавка електричне енергије (уговор на годину дана)
Укупно 2020. година		19.900.000	19.512.306	23.045.169	
1	Отворени поступак	10.182.000	20.783.217	22.852.891	Набавка лекова
2	Отворени поступак	19.750.000	26.972.000	32.366.400	Набавка електричне енергије (уговор на 2 године)
Укупно 2021. година		29.932.000	47.755.217	55.219.291	

У отвореном поступку јавне набавке електричне енергије за 2020. и 2021. годину коју је спровео Републички фонд за здравствено осигурање као тело за централизоване набавке за потребе здравствених установа закључен је уговор на основу оквирног споразума и уговорена је набавка електричне енергије са балансом одговорношћу у количини која се финансира из средстава обавезног здравственог осигурања.

На основу презентоване документације централизованих јавних набавки, утврђено је да расход за набавку електричне енергије по уговору из 2019. године, плаћен из средстава обавезног здравственог осигурања износи 23.478.068 динара, а из сопствених средстава (по основу префактурисаног закупа) у износу од 579.699 динара.

Расход за услуге електричне енергије по уговору из 2020. године, који је закључен на две године и који је важио у 2021. години, износио је 20.728.389 динара и плаћен је из средстава обавезног здравственог осигурања, док је у износу од 629.396 динара плаћен из сопствених средстава (по основу префактурисаног закупа).

3.3. Спровођење поступака јавних набавки

У поступку ревизије спроведени поступци јавних набавки у 2020. и 2021. години испитани су на узорку од 10 спроведених поступака јавних набавки у 2020. години и 2021. години, од којих је 7 поступака обликовано по партијама.

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

Табела број 10: Преглед ревидираних поступака јавних набавки 2020. и 2021. године

(у динарима)

Р.б р.	Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Врста поступка јавне набавке	Укупна процењена вредност ЈН (без ПДВ-а)	Вредност закљученог уговора (без ПДВ-а)	Вредност закљученог уговора (са ПДВ-а)
1.	ЈНМВ Х.17/2020	ЦР систем за дигитализацију аналогног РТГ апарата и аквизициона станица	ЈНМВ	1.600.000	1.600.000	1.920.000
2.	ЈН 1.11/2020	Нафтни деривати за моторна возила	ЈНМВ	1.700.000	1.467.945	1.761.534
3.	ЈН 1.10/2020	Канцеларијски материјал	Отворени поступак	1.100.000	858.671	1.030.405
4.	ЈН 1.3/2020	Лабораторијски материјал	Отворени поступак	4.500.000	4.494.447	5.380.422
5.	ЈН 1.2/2020	Санитетски материјал	Отворени поступак	1.485.914	1.146.081	1.322.975
6.	ЈНМВ 1.19/20	Ултразвук	ЈНМВ	3.750.000	3.750.000	4.494.000
Укупно 2020.				14.135.914	13.317.144	15.909.336
7.	ЈН 1.6/2021	Лабораторијски материјал	Отворени поступак	5.000.000	5.001.206	5.979.796
8.	ЈН 1.5/2021	Санитетски материјал	Отворени поступак	1.700.000	1.407.612	1.629.656
9.	ЈН 1.7/2021	Набавка нафтних деривати за моторна возила	Отворени поступак	2.417.000	2.232.750	2.679.300
10.	ЈН 1.9/2021	Одржавање софтвера	Отворени поступак	1.260.000	1.260.000	1.512.000
Укупно 2021.				10.377.000	9.901.568	11.800.752
УКУПНО 2020. и 2021.				24.512.914	23.218.712	27.710.088

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.

Одлука о покретању поступка

Одлуку о покретању преговарачког поступка ЈН Х.17/2020 - ЦТ систем за дигитализацију аналогног РТГ апарата и аквизиционе станице, без објављивања позива за подношење понуда број 55 донео је директор установе 31. марта 2020. године. Процењена вредност ове набавке износи 1.600.000 динара без ПДВ-а.

Одлуку о покретању поступка јавне набавке добара ЈНМВ 1.19/2020 – набавка ултразвук апарата број 134 донео је директор дана 25. јуна 2020. године. Процењена вредност ове набавке износи 3.750.000 динара без ПДВ-а.

Увидом у наведене Одлуке о покретању поступка утврђено је да не садрже податке о апропријацији у буџету како је то прописано чланом 53 став 7 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Откривена неправилност 16: Дом здравља је донео две одлуке о покретању поступка које не садрже податке о апропријацији у финансијском плану, што није у складу са одредбом члана 53 став 7 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

С обзиром на то да Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године нису прописани подаци о апропријацији у буџету, као обавезни елемент одлуке о спровођењу поступка, изостаће препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

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 набавку⁵⁰.

Дом здравља је за све узорковане поступке јавних набавки и набавки на које се закон не примењује доносио решења о образовању комисије за јавну набавку која садрже све прописане податке.

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 (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).

Чланом 54 став 10 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године као и чланом 50 став 8 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020.

⁵⁰ 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.

године прописано је да након доношења решења чланови комисије потписују изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса.

У поступку ревизије утврђено је да чланови комисије за јавну набавку ЈН Х.17/2020 - ЦТ систем за дигитализацију аналогног РТГ апарата и аквизиционе станице, ЈНМВ 1.19/2020 - набавка ултразвук апарата, ЈН1.10/2020 – набавка канцеларијског материјала и ЈН 1.11/2020 – набавка нафтних деривата за моторна возила нису потписали изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса.

Откривена неправилност 17: Именовани чланови комисије у три поступка јавних набавки нису потписали изјаве којима потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, што није у складу са чланом 54 став 10 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године односно чланом 50 став 8 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 13: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да чланови комисије потписују Изјаве о непостојању сукоба интереса, како је то пописано Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Оглас о јавној набавци

Чланом 55 став 2 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, утврђена је садржина огласа о јавној набавци и дата у Прилогу 3 наведеног закона. Чланом 57 став 1 и 2 истог Закона уређено је да се огласи о јавној набавци објављују на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца, а да се огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности⁵¹ објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

Према Закону о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године садржина огласа о јавној набавци утврђена је у Прилогу 4 овог закона. Огласи се објављују преко Портала јавних набавки на стандардним обрасцима чију садржину утврђује Канцеларија за јавне набавке. Јавни позив, претходно информативно обавештење, периодично индикативно обавештење и обавештење о успостављању система квалификације у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у форми за објављивање која ће бити доступна на Порталу јавних набавки⁵².

Дом здравља је Одлуком о спроведеном поступку број ЈН 118/21 од 1. јуна 2021. године покренуо отворени поступак јавне набавке за набавку лабораторијског материјала, обликоване у 13 партија укупне процењене вредности 5.000.000 динара без ПДВ-а а да исту није објавио на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

Увидом у Портал јавних набавки и интернет страницу Дома здравља, утврђено је да је Дом здравља за ЈН Х.17/2020 објавио на Порталу јавних набавки одговоре на постављена питања у прописаном року од три дана од дана пријема захтева, али није објавио на својој интернет страници како је прописано одредбом члана 63 став 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

С обзиром на то да Закон о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописује обавезу објаве одговора на постављена питања само на Порталу јавних набавки, изостаће препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

⁵¹ Јавна набавка мале вредности из члана 39 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године је набавка чија процењена вредност није већа од 5.000.000 динара.

⁵² Члан 105 ст. 5, 6 и 8 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Чланом 63 став 5 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године уређен је поступак измене конкурсне документације. Дом здравља је у року за подношење понуда изменио и допунио конкурсну документацију, објавио је на Порталу јавних набавки и интернет страници 3. априла 2020. године и конкурсном документацијом продужио рок за подношење понуда на 6. април 2020. године, али није објавио обавештење о продужењу рока за подношење понуда.

Откривена неправилност 18: Дом здравља није објавио оглас о јавној набавци на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа (ЈН 118/2021), одговоре на постављена питања на интернет страници и обавештење о продужењу рока за подношење понуда (ЈН X.17/2020), што није у складу са чланом 105 став 1 тачка 8) Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године и члана 63 став 3 и 5 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Препорука број 14: Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да Оглас о јавној набавци чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављује на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа као и да објављују обавештења о продужењу рока за подношење понуда у складу са Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 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 у примени од 1. јула 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 понуди⁵³.

Управа за јавне набавке ближе уређује обавезне елементе конкурсне документације и утврђује оквирне моделе конкурсне документације⁵⁴.

Правилник о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки⁵⁵ је ближе уредио обавезне елементе конкурсне документације коју наручилац припрема у

⁵³ Члан 61 став 4 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

⁵⁴ Члан 61 став 10 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

⁵⁵ „Службени гласник РС“, број 21/21;

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 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 документације⁵⁶.

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 (у даљем тексту: Уредба), ближе се уређују критеријуми за утврђивање природе расхода, као и услови и начин прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Одредбама члана 7 Уредбе прописано је да за уговоре који се закључују на 12 месеци и краће, а чије се плаћање реализује у две буџетске године, мора да буде обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у текућој буџетској години, као и да модел уговора у том случају, 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 документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да модели уговора који су закључени у трајању до 12 месеци и извршени у две буџетске године садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке

Законим о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године било је прописано да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима, као и да не може да одређује услове који би значили националну, територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима, нити дискриминацију која би произлазила из класификације делатности коју обавља понуђач (члан 12).

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

Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, да не може да ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне

⁵⁶ Члан 93 став 2 и 4 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај, а нарочито не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора (члан 7).

Истим Законом је уређено да критеријуми за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке (члан 114), као и да је наручилац дужан да у документацији о набавци одреди критеријуме за доделу уговора, који морају бити описани и вредновани, повезани са предметом уговора о јавној набавци, не смеју да буду дискриминаторски и морају да омогуће ефективну конкуренцију (члан 133).

Налаз: Дом здравља је приликом спровођења поступака јавних набавки поштовао начело обезбеђења конкуренције и забране дискриминације.

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 записник⁵⁷.

Правилником о поступку отварања понуда⁵⁸, 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 понуда⁵⁹. Овим Правилником је такође утврђено да се отварање понуда спроводи аутоматски, путем Портала јавних набавки и то у време отварања понуда одређено у јавном позиву⁶⁰. 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 завршава⁶¹.

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 у примени до 30. јуна 2020. године.

Извештај о поступку јавне набавке

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, а такође су прописани и подаци које исти мора да садржи⁶².

Одредбама члан 145 став 1 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописана је обавеза комисије за јавну набавку да, након спроведене стручне

⁵⁷ Члан 104 Закона о јавним набавкама . који је у примени до 30. јуна 2020. године

⁵⁸ „Службени гласник”, број 93/20.

⁵⁹ Члан 9 Правилника о поступку отварању понуда.

⁶⁰ Члан 4 став 2 Правилника о поступку отварању понуда.

⁶¹ Члан 6 ст. 1 и 2 Правилника о поступку отварања понуда.

⁶² Члан 105 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

оцене понуда, састави извештај о поступку јавне набавке, а такође су прописани и подаци које исти мора да садржи⁶³.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да Дом здравља није након стручне оцене понуда састављао Извештај о поступку јавне набавке ЈН 1.11/2020 – набавка нафтних деривата за моторна возила, ЈН 1.10/2020 – канцеларијског материјала, ЈН 1.3/2020 – лабораторијског материјала, ЈН 1.2/2020 – санитарски материјал, ЈН 1.9/2021 - одржавање софтвера, ЈН 1.7/2021- набавка нафтних деривата за моторна возила, ЈН 1.5/2021- набавка санитарског материјала, ЈН 1.6/2021- набавка лабораторијског материјала како је то прописано чланом 145 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Откривена неправилност 19: Комисије за јавне набавке нису за поједине поступке јавних набавки сачињавале извештај о поступку, што није у складу са одредбама члана 145 Закона о јавн им набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 15: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да након спроведене стручне оцене понуда састављају извештај о поступку јавне набавке у складу са Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Одлука о додели уговора

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 доношења⁶⁴.

Чланом 146 Закона 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 доношења⁶⁵.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао одлуке о додели уговора на Порталу јавних набавки, као и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења.

Налаз: Дом здравља је објавио одлуке о додели уговора за све узорковане јавне набавке у складу са чланом 108 став 5 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и чланом 146 став 5 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Обавештење о закљученом уговору

Чланом 116 став 1 Закона о јавним набавкама, који се примењивао у поступцима јавних набавки покренутим до 30. јуна 2020. године прописано је да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од закључења уговора, односно оквирног споразума⁶⁶.

⁶³ Члан 145 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

⁶⁴ Члан 108 став 5 Закона о јавним набавкам који је у примени до 30. јуна 2020. године.

⁶⁵ Члан 146 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

⁶⁶ члан 116 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године,

Одредбама члана 105 став 1 тачка 8) Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да објављује обавештење о измени уговора.

Чланом 109 став 1 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума⁶⁷.

Чланом 155 став 2 истог Закона прописано је да је у случају измене уговора из чл. 157 и 158 овог Закона наручилац дужан да обавештење о измени уговора пошаље на објављивање на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана измене уговора.

Обавештење о измени уговора/анекс уговора ЈН 16./2021 – набавка лабораторијског материјала за партију 9 са понуђачем „Recipe medical Supplies” д.о.о Београд од 20. септембра 2021. године није објавио на Порталу јавних набавки.

Дом здравља је за ЈН 1.3/2020 – лабораторијски материјал закључио шест уговора и три Анекса уговора и то са добављачем „NeoMedica” д.о.о. Ниш, са добављачем „Promedia“ д.о.о. Кикинда и са добављачем „ReMED” д.о.о. Београд. Међутим, Дом здравља није објавио обавештења о измени уговора за на Порталу јавних набавки.

Откривена неправилност 20: Дом здравља није објавио обавештења о измени уговора за набавке лабораторијског материјала на Порталу јавних набавки, што није у складу са одредбама члана 105 став 1 тачка 8) и члана 155 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 16: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обавештење о измени уговора објављују у складу Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

3.4. Извршење уговора о јавним набавкама

Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке који се примењује у Дому здравља не садржи одредбе којима би било уређено праћење извршења уговора о јавној набавци.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није одредио лица која ће пратити извршење уговора о јавној набавци, односно није успоставио контролне механизме у делу праћења реализације уговора, којим би се обезбедило благовремено покретање поступка јавне набавке, како би се избегле набавке добара без спровођења поступка јавне набавке. С обзиром на то да Дом здравља није обезбедио доследно и потпуно праћење реализације уговора, то је за последицу имало набавку добара и услуга у већем износу од вредности уговора.

Табела број 11. Реализација уговора за јавну набавку нафтних деривата за моторна возила, лабораторијског и санитетског потрошног материјала (у динарима)

Број и датум уговора	Набавка добара	Назив добављача	Уговорена вредност са ПДВ-ом	Реализована вредност	Разлика	Процент увећања
1	2	3	4	5	6= 5-4	7
Број 2/2021 од 12. јануара 2021. године	Набавка горива	„Progas” д.о.о. Прокупље	1.761.534	2.951.059	1.189.525	68%
Број 248/20 од 23. новембра 2020. године и анекс број 63/21 од 9. априла 2021. године	Набавка лабораторијског материјала	„ReMED” д.о.о. Београд	2.293.800	2.395.428	104.082	4%

⁶⁷ члан 109 став 1 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године,

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

број 249/20 од 23. новембра 2020. године и анекс број 121/21 од 3. јуна 2021. године		„Promedia“ д.о.о. Кикинда	450.648	453.696		
Број 208 од 12. октобра 2020. године	Набавка санитарског материјала	„Phoenix pharma“ д.о.о. Београд	207.044	255.230	48.186	23%
УКУПНО				1.341.793		

Дом здравља је у току 2021. године преузео обавезе и извршио расходе за набавку нафтних деривата за моторна возила по Уговору број 2/2021 од 12. јануара 2021. године са добављачем „Progas” д.о.о. Прокупље у укупном износу од 2.951.058 динара. Уговорена вредност уговора са ПДВ-ом износи 1.761.534 динара. Прекорачење уговорене вредности износи 1.189.525 динара.

Дом здравља је у току 2021. године преузео обавезе и извршио расходе за набавку партије 11 – АВХ MICROS CRP 200 по Уговору број 248/20 од 23. новембра 2020. године и Анексу Уговора број 63/21 од 9. априла 2021. године са добављачем „ReMED” д.о.о. Београд у укупном износу од 2.395.428 динара. Укупно уговорена вредност након повећања вредности уговора са ПДВ-ом износи 2.293.800 динара. Извршено је преко вредности уговора у износу од 101.628 динара.

Такође, Дом здравља је у току 2021. године за јавну набавку ЈН1.3/2020 – лабораторијски материјал преузео обавезе и извршио расходе за набавку партије 8, 9 и 10 – коагулација, седиментација и реагенси за хематолошки анализатор DCell60, Diagon по Уговору број 249/20 од 23. новембра 2020. године и Анексу Уговора број 121/21 од 3. јуна 2021. године са добављачем „Promedia“ д.о.о. Кикинда у укупном износу од 453.696 динара. Укупно уговорена вредност након повећања вредности уговора са ПДВ-ом износи 450.648 динара. Извршено је преко вредности уговора у износу од 2.454 динара.

Дом здравља је у току 2020. и 2021 године за ЈН 1.2/2020 - санитарски материјал преузео обавезе и извршио расходе за набавку материјала из партије 1 – завојни материјал по Уговору број 208 од 12. октобра 2020. године са добављачем „Phoenix pharma“ д.о.о. Београд у укупном износу од 255.230 динара. Укупно уговорена вредност са ПДВ-ом износи 207.044 динара. Извршено је преко вредности уговора у износу од 48.186 динара.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља у току 2021. године:

- без закључења анекса уговора увећао обим набавке нафтних деривата и санитарског материјала тако да је вредност измена била већа од 10% вредности првобитно закљученог уговора о јавним набавкама наведених добара у укупном износу од 1.237.711 динара и

- увећао обим набавке лабораторијског материјала преко вредности закључених анекса уговора у износу од 104.082 динара,

што укупно износи 1.341.793 динара, а што није у складу са чланом 155 и 160 став 1 тачка 1 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Утврђене неправилности проузроковане су слабостима у интерним контролама, односно Дом здравља није водио евиденцију о извршењу закључених уговора у поступцима јавних набавки, што је за последицу имало увећање обима предмета набавке (више детаља у делу Интерна контрола и интерна ревизија).

Откривена неправилност 21: Дом здравља је у 2021. години увећао обим за набавке нафтних деривата, лабораторијског и санитарског материјала преко 10% вредности првобитно закљученог уговора као и без закључења анекса уговора у укупном износу од 1.341.793 динара, што није у складу са чланом 155 и 160 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 17: Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да врше измене уговора закључених у спроведеним поступцима јавних набавки под условима и на начин прописан Законом о јавним набавкама.

3.5. 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 су изузете од примене овог Закона⁶⁸.

Одредбама чл. 7, 7а, и 39 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и чл. 11-15 и 27 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године, прописани су основи за изузеће од примене Закона у случају набавке добара, услуга и радова.

Законом о јавним набавкама уређено је да наручиоци нису обавезни да примењују одредбе овог закона на набавке чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, као ни уколико укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 500.000 динара (одредбе члана 39 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године), односно на набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара (одредбе члана 27 став 1 тачка 1 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године). Приликом спровођења ових набавки, наручилац је дужан да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене, односно примењују се начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке.

Дом здравља није сачинио План набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама за 2020. годину (*више детаља у Плану јавних набавки*).

Планом набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама, а који је саставни део Плана јавних набавки за 2021. годину, планирана су средства у износу од 7.472.600 динара без ПДВ-а (од тога планирана средстава за набавку добара 4.560.000 динара, а за набавку услуга 2.912.600 динара).

Наручилац је за набавке на које се Закон не примењује слао на три адресе позив за прикупљање понуда заједно са обрасцем понуде. Након достављених понуда Дом здравља је састављао Извештај о спроведеном поступку јавне набавке и приступао закључењу уговора са најповољнијим понуђачем.

У поступку ревизије узорковано је девет поступака набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује (3 поступка у 2020. години и 6 поступака у 2021. години).

У наставку је дат преглед набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује за 2020. и 2021. годину које су ревидиране у поступку ревизије.

Табела број 12. Преглед ревидираних набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује у 2020. години (у динарима)

Р.б.	Предмет набавке	Процењена вредност без ПДВ-а	Уговор/ наруџеница број и датум	Добављач	Уговорена вредност са ПДВ-ом	Извршено у 2020. и 2021. години
1	Материјал за дезинфекцију	Нема план	Број 207 од 8. октобра 2020. године	„Гросис“ д.о.о. Ниш	527.905	177.065
2	Дрво	Нема план			287.100	287.100

⁶⁸ Чл. 7 и 7а Закона о јавним набавкама

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

			Број 132 од 13. јуна 2020, године	„Горштак“ д.о.о. Прокупље		
3	Осигурање имовине и запослених	Нема план	Број 50 од 31. марта 2020, године	„Дунав осигурање“ д.о.о Београд	513.528	513.528
Укупно					1.328533	977.693

Табела број 13. Преглед ревидираних набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује у 2021. години (у динарима)

Р Б	Предмет набавке	Процењена вредност	Уговор број и датум	Добављач	Уговорена вредност са ПДВ-ом / вредност из понуде	Реализован о у 2021. години
1	Сервисирање возила	950.000	58/21 од 31. марта 2021. године	Ауто сервис „Ивица“ Мерошина	1.000 дин/сату	653.770
2	Материјал за дезинфекцију	450.000	9. новембра 2021. године	„Гросис“ д.о.о Ниш	380.978	/
3	Канцеларијски материјал	850.000	10/22 од 10. јануара 2022.	„Графолист“ д. о. о Ниш	32.616	/
			9/22 од 10. јануара 2022. године	I & D COM д. о. о. Београд	211.140	/
4	Одржавање финансијског софтвера	720.000	134/21 од 11. јуна 2021. године	„Мифими“ д. о. о. Ниш	790.648	120.000
5	Средства за одржавање хигијене и амбалажа за медицински отпад	900.000	103/21 од 18. маја 2021. године	„Nataly drogerija“ тр Ниш	702.178	112.649
			104/21 од 18. маја 2021. године	S2N Pro Trade д. о. о Сокобања	291.600	105.792
6	Гасно уље екстра лако – лож уље	1.000.000	12/22 од 11. јануара 2022. године	„Кнез Петрол“ д.о.о Батајница	975.250	/
Укупно		5.015.130			3.384.410	992.211

Дом здравља је за набавке добара, услуга и радова на које се Закон о јавним набавкама не примењује обезбедио транспарентност у поступку спровођења јавних набавки на које се закон не примењује.

3.6. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке

Расходи за услугу фиксне телефоније извршени су у 2020. и 2021. године у укупном износу од 2.883.080 динара на основу закљученог Уговора 3587 од 17. новембра 2017. године и испостављених фактура добављача Телеком Србија д. о. о. Београд. Уговор је закључен на период од три године.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља у току 2020. и 2021. године извршио расходе за услугу мобилне телефоније у износу од 629.608 динара на основу закљученог Уговора број 4189 од 22. августа 2018. године и Уговора број 3229 од 22. септембра 2020. године са добављачем Телеком Србија д.о.о. Београд. Уговори са провајдером закључени су на период од 24 месеца.

Ови расходи извршени су на основу наведених Уговора и испостављених фактура, без спроведеног поступка јавне набавке.

Одредбама члана 27 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописани су прагови до којих се закон не примењује.

Одредбама члана 29 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године прописано је да се одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може вршити 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. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

Дом здравља је у 2020. и 2021. години за набавку услуге фиксне и мобилне телефоније, извршио расход у укупном износу од 3.512.688 динара без спроведеног поступка јавне набавке што није у складу са одредбама члана 27 и 29 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Откривена неправилност 22: Дом здравља је у току 2020. и 2021. године преузео обавезе и извршио расходе за услуге фиксне и мобилне телефоније у укупном износу од 3.512.688 динара без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама члана 11 -21 и 27 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 18: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уведу контролне поступке којима ће обезбедити да се набавке добара, услуга и радова планирају и спроводе у складу са прописима који уређују јавне набавке.

3.7. Извештавање о јавним набавкама

Чланом 132 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године прописано је да је наручилац дужан да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима, као и да у електронској форми извештаје тромесечно доставља Управи за јавне набавке. Увидом у презентовану документацију утврдили смо да је Дом здравља прикупљао и евидентирао податке о поступцима јавних набавки за прва два тромесечја (до 30. јуна 2020. године) до дана када је раније важећи закон био на снази у законом прописаном року најкасније до 10 у месецу који следи по истеку тромесечја.

Налаз: Дом здравља је током 2020. године, а до почетка примене новог Закона о јавним набавкама, прикупљао и евидентирао податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама и достављао тромесечне извештаје Управи за јавне набавке, у складу са чланом 132 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Чланом 181 став 1 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, док је ставом 3 и 4 истог члана прописано да је наручилац дужан да евидентира податке о вредности и врсти јавних набавки из чл. 11–21 овог закона, и то по сваком основу за изузеће посебно, као и јавне набавке из члана 27 став 1 овог закона (изузете набавке) и да збирно објави податке на Порталу јавних набавки најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину.

Дом здравља је благовремено, односно 25. јануара 2021. године за 2020. годину, тј. 26. јануара 2022. године за 2021. годину, објавио на Порталу јавних набавки податке о вредности и врсти јавних набавки из члана 27 став 1 Закона о јавним набавкама.

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

Налаз: Дом здравља је благовремено објављивао на Порталу јавних набавки податке о вредности и врсти јавних набавки изузетих од примене Закона о јавним набавкама у складу са чланом 181 важећег Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Прилог 4 – Расходи за запослене

4.1. Обрачун и исплата плата

Дом здравља је у 2021. години извршио расходе за запослене у износу од 398.689.000 динара, што чини 80% од укупно извршених расхода здравствене установе.

Табела број 14. Преглед планираних и извршених расхода за запослене у 2021. години

(у динарима)

Ознака ОП	Конто	Опис	Износ одобрених апропријација	Износ извршених расхода и издатака			
				Укупно (6+7)	Из општине / Града	Расходи и издаци на терет буџета ООСО	Из осталих извора
1	2	3	4	5	6	7	8
5175	411000	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	322.045.000	321.972.000	24.172.000	292.012.000	5.788.000
5177	412000	Социјални доприноси на терет послодавца	55.999.000	55.315.000	4.022.000	50.324.000	969.000
5183	414000	Социјална давања запосленима	3.849.000	3.841.000	3.841.000	0	0
5188	415000	Накнада трошкова за запослене	13.340.000	13.285.000	0	12.031.000	1.254.000
5190	416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	4.276.000	4.276.000	0	4.276.000	0
5173	410000	Расходи за запослене	399.509.000	398.689.000	28.194.000	362.484.000	8.011.000

Плате по основу цене рада

Чланом 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 91 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се плате изабраних, именованих и постављених лица и запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање утврђују на основу: основице за обрачун плата, коефицијента, додатка на плату, обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате и дела плате по основу радног учинка.

У 2021. години за обрачун и исплату плата запослених у Дому здравља примењивала се основица утврђена закључком Владе Републике Србије 05 број: 121-10895/2020 од 24. децембра 2020. године у нето износу.

Табела број 15. Преглед основица за обрачун плата у 2021. години

Закључак Владе РС 121-10895/2020 од 24. децембра 2020. године

Делатност	Основица од плате за децембар 2020. године
за доктора медицине / доктора стоматологије, магистра фармације, медицинског биохемичара са завршеним интегрисаним академским студијама здравствене струке	3.937,38
за медицинску сестру, здравственог техничара, односно друга лица са завршеном одговарајућом високом односно средњом школом здравствене струке	4.191,19

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

за остале запослене (немедицинско особље)	3.760,35
за здравствене сараднике са VII нивоом квалификације	3.865,80
Здравствени сарадници са стеченим од трећег до шестог нивоа квалификација	3.936,08

Коефицијенти за обрачун плата запослених у здравственим установама утврђени су Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама⁶⁹. Коефицијент за обрачун плата запослених у Дому здравља утврђује се уговором о раду, на основу врсте послова и стручне спреме, одговорности и руковођења и по основу стручно признатих и научних звања. Коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему.

Део плате по основу радног учинка одређује се процентуалним увећањем основне плате, које изражава признати радни учинак по основу обима рада, квалитета извршеног посла, броја и структуре опредељених осигураних лица, као и других критеријума и мерила утврђених Уредбом о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама (у даљем тексту: Уредба о корективном коефицијенту).

Додаци на плату и накнаде плате

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

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

У поступку ревизије, за одабрани узорак, увидом у евиденције присутности на раду, картоне примања и обрачунске листиће запослених, утврђено је да је Дом здравља примењивао прописане основице и додатке на плату и накнада плате.

Налаз: Дом здравља је приликом обрачуна плата, додатака и накнада запослених у 2021. години примењивао прописане основице, коефицијенте као и корективни коефицијент и процентуално увећање плате по основу радног учинка у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама, Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама, Уредбом о корективном коефицијенту и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Накнада трошкова за запослене

Дом здравља је у 2021. години извршио расходе за накнаде трошкова за запослене у износу од 13.285.000 динара.

⁶⁹ „Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02 - др. уредба, 30/02, 32/02 - испр., 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09, 25/10, 91/10, 20/11, 65/11, 100/11, 11/12, 124/12, 8/13, 4/14, 58/14, 113/17 - др. закон и 95/18 - др. закон, 86/19 - др. закон, 157/20 - др. закон, 19/21, 48/2021 и 123/21 - др. закон.

Одредбама члана 102 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе утврђено је право запосленог на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз. Такође, ако од места становања до места рада не постоји јавни саобраћај, запослени има право на накнаду за превоз у висини цене месечне претплатне карте у јавном саобраћају за сличну најближу релацију за коју постоји јавни превоз, односно у висини цене карте ако не постоји месечна претплатна карта или ако распоред радног времена запосленог не одговара организацији јавног превоза за који се утврђује месечна претплатна карта, а на основу потврде јавног превозника.

Управни одбор Дома здравља је донео Правилник о раду.

Правилником о раду прописано је да се запосленима признају трошкови превоза за долазак и одлазак са рада у висини цене превозне карте у јавном саобраћају (градском, приградском или међуградском) и то куповином појединачне карте у градском саобраћају, месечне карте у приградском и међуградском саобраћају или противвредност у новцу. Право на накнаду трошкова превоза за долазак на рад и одлазак са рада запослени остварују потписивањем Изјаве о накнади трошкова превоза.

У поступку ревизије утврдили смо да је Дом здравља обрачун и исплату накнаде трошкова за долазак и одлазак са посла вршио на бази реалног броја долазака и одлазака на посао у градском саобраћају, тако што се подаци о броју дана за које се прима накнада на месечном нивоу преузимају из радних листа и доказ о цени превозне карте.

Трошкови превоза за долазак на рад и одлазак са рада у приградском и међуградском саобраћају се признају на основу важећег ценовника ауто-превозника за наведену релацију и врсту превоза. Релација за коју се обрачунава накнада се признаје на основу адресе из личне карте запосленог.

Налаз: Дом здравља је обрачунао и исплатио расходе за накнаде трошкова за запослене у складу са чланом 102 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

4.2. 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 десет часова недељно. Скраћено радно време утврђује се на основу стручне анализе, у складу са законом. 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.

Законом о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање, као и да је дужан да измени акт о процени ризика у случају појаве сваке нове опасности и промене нивоа ризика у процесу рада. Акт о процени ризика се заснива на утврђивању могућих врста опасности и штетности на радном месту и у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог (члан 13).

Дом здравља је донео Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини⁷⁰.

Налаз: Дом здравља је донео Акт о процени ризика којим је извршена процена ризика и утврђена су радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за њихово отклањање у складу са одредбом члана 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Актом о процени ризика Дома здравља Прокупље прецизирана су 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 Акт о процени ризика, утврђено је да су у Дому здравља процењена следећа радна места као радна места са повећаним ризиком:

1. Служба за лабораторијску и радиолошку дијагностику,
2. Служба стоматолошке здравствене заштите,
3. Служба хитне помоћи.

Чланом 13 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописано је да је послодавац дужан да актом о процени ризика, на основу оцене службе медицине рада, одреди посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени на радном месту са повећаним ризиком. Такође, постоји обавеза вођења и чувања евиденције о радним местима са повећаним ризиком и лекарским прегледима запослених који су распоређени на та радна места.

Чланом 56 став 2 Закона о здравственој заштити уређено је да недељни распоред рада, почетак и завршетак радног времена у здравственој установи у приватној својини уређује директор, а у здравственој установи у јавној својини и приватној пракси оснивач.

У складу са овим чланом, Влада Републике Србије је 28. јануара 2021. године донела Одлуку о радном времену здравствених установа чији је оснивач Република Србија.⁷¹ Чланом 13 Одлуке прописано је да су здравствене установе дужне да у оквиру утврђеног недељног радног времена пружају здравствену заштиту радом у једној, две или више смена, у складу са делатношћу здравствене установе, о чему одлуку доноси директор здравствене установе, у складу са законом.

Директор Дома здравља је донео Одлуку о почетку, распореду и завршетку радног времена и прековременом раду у Дому здравља Прокупље⁷² као и две измене ове одлуке⁷³ које су важиле и у 2021. години. Наведеном Одлуком, утврдио је скраћено радно време у следећим службама:

⁷⁰ Број 1659 од 9. октобра 2008. године,

⁷¹ 05 број 130-557/2021 од 28. јануара 2021. године;

⁷² Број 713 од 29. јуна 2011. године

⁷³ Број 1453 од 1. октобра 2013. године и 2142 од 15. септембра 2014. године

1. Служба за лабораторијску и радиолошку дијагностику,
2. Служба поливалентне патронаже,
3. Служба за кућно лечење и негу,
4. Служба стоматолошке здравствене заштите;
5. Служба хитне помоћи.
6. Радиолог и РО техничар.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља Одлукама о радном времену које су важиле током 2021. године утврдио право на скраћено радно време за четири службе које актом о процени ризика нису одређена као радна места са повећаним ризиком.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља увео скраћено радно време за запослене, који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком, као и запосленима којима није предложена мера скраћења радног времена. На тај начин Дом здравља је извршио расходе за плате за најмање 14.716 часова рада који нису ефективно извршени у износу од најмање 8.886.745 динара, што није у складу са одредбама члана 52 став 1 Закона о раду и чланом 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

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 Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком.

Откривена неправилност 23: Дом здравља је увео скраћено радно време запосленима на радним местима која нису Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са одредбама члана 52 став 1 Закона о раду и чланом 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 19: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ускладе акта којима се утврђује право на скраћено радно време запосленима.

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

Скретање пажње

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

4.3. Заснивање радног односа са новим лицима у 2021. години и престанак радног односа у 2021. години

Услови за заснивање радног односа прописани су одредбама чл. 24 – 29 Закона о раду, док су одредбама члана 27к Закона о буџетском систему прописана ограничења у погледу заснивања радног односа са новим лицима ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места и ограничење укупног броја запослених на одређено време код корисника јавних средстава.

Уредбом о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава⁷⁴ ближе је уређен поступак за прибављање сагласности за заснивање радног односа са новим лицима.

У поступку ревизије, утврђено је да је Дом здравља у току 2021. године засновао радни однос на неодређено време са укупно девет лица и то:

- са шест лица на основу Наредбе о пријему у радни однос на неодређено време здравствених радника (чистач, возач и медицинских сестара) по хитном поступку⁷⁵, а ради сузбијања и спречавања ширења заразне болести COVID – 19 и заштите становништва од те болести у време трајања ванредног стања у Републици Србији. Ови радници су од 1. јануара 2021. године уговорени са РФЗО-ом на основу члана 3 Кадровског плана за 2021. годину, којим се здравственој установи омогућава укључивање ових радника у апликацију,
- са једним лицем по основу Решења о мировању радног односа број 1879 од 8. јуна 2021. године, због издржавања казне затвора у трајању од 30 дана,
- са два лица на основу сагласности Комисије за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава⁷⁶, као и дописа Министарства здравља⁷⁷, у складу са чланом 2 став 1 Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава. За наведено радно место Дом здравља је расписао јавни оглас за пријем у радни однос за радно место доктор медицине за одрасле и за децу изабрани лекар⁷⁸ који је објавио код Националне службе за запошљавање, на сајту Министарства здравља као и на огласној табли Дома здравља у складу са чланом 164 Закона о здравственој заштити и чланом 7 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Дом здравља је у току 2021. године засновао радни однос на неодређено време у складу са одредбама чл. 24 – 29 Закона о раду.

Са друге стране, престанак радног односа у Дому здравља је у току 2021. године имало 19 лица, на основу Решења о престанку радног односа.

Кадровски план за Дом здравља

Одредбама члана 161 став 1 Закона о здравственој заштити прописано је да министар доноси кадровски план за запослене у здравственим установама у јавној својини за територију Републике Србије, кога чини укупан број запослених обухваћен појединачним кадровским плановима здравствених установа у јавној својини.

⁷⁴ „Службени гласник РС”, бр. 159/20

⁷⁵ број 112-01-404/2020 – 02 од 26. марта 2020. године;

⁷⁶ Закључак 51 – број: 112-3854/2021 од 27. априла 2021. године;

⁷⁷ број: 112-01-00493/2021-02 од 5. маја 2021. године;

⁷⁸ Број 2022 од 10.5.2021. године;

Министарство здравља је 24. децембра 2020. године, донело Кадровски план за Дом здравља Прокупље за 2021. годину⁷⁹, који се примењивао и у 2021. години.

Члан 164 истог Закона прописује да број запослених у здравственој установи у јавној својини не сме бити већи од броја утврђеног кадровским планом, који за Дом здравља Прокупље износи 275 запослених, од чега највише до 250 обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са Републичким фондом за здравствено осигурање (у даљем тексту: РФЗО).

Табела број 16. Преглед Кадровског плана Дома здравља Прокупље

Број запослених на неодређено време и одређено време који се финансирају из средстава Републичког фонда	
Доктори медицине	56
Фармацеути, фармацеути – биохемичари	0
Здравствени радници са ВШС и ССС	103
Здравствени сарадници са ВСС, ВШС и ССС	3
Немедицински радници (укупно)	57
Административни радници	14
Технички и помоћни радници (укључујући и возаче)	43
Доктори стоматологије који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	13
Стоматолошке сестре са ВШС и ССС, које обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	14
Зубни техничари са ВШС и ССС, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања	4
Укупан број запослених радника који обављају послове обавезног здравственог осигурања, утврђен Кадровским планом	250
Укупан број запослених у здравственој установи на неодређено време и одређено време утврђен Кадровским планом за 2021. годину	270

Одлуком о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2017. годину⁸⁰, која се примењивала и у 2021. години, Дому здравља Прокупље одобрено је 241 запослених на неодређено време.

Укупан број запослених у Дому здравља на дан 31. децембар 2021. године износио је 267 запослених, од чега је 227 на неодређено време и 40 на одређено време и усаглашен је са максималним бројем запослених утврђеним Кадровским планом и Одлуком о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2017. годину.

Од укупног броја запослених, 242 запослених се финансира из средстава обавезног социјалног осигурања, 20 запослених из средстава Града Прокупља и петоро запослених се финансирају из осталих извора.

Број запослених на дан 31. децембар 2021. године у Дому здравља усаглашен је са максималним бројем запослених утврђеним Кадровским планом и Одлуком о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2017. годину.

⁷⁹ Број 112-01-31/2020-02

⁸⁰ „Сл. гласник РС“ бр. 61/17, 82/17, ... 84/19 и 88/19;

4.4. Социјална давања запосленима

Укупно извршени расходи за социјална давања запосленима извршени су у износу од 3.841.000 динара. Највећи део извршених расхода за социјална давања запосленима се односи на отпремнине приликом одласка у пензију (75%), док се остали расходи односе на помоћ у медицинском лечењу запослених (25%).

Помоћ у случају смрти запосленог или члана уже породице

На овој економској класификацији су евидентирани расходи у износу од 308.749 динара и односе се на помоћ запосленом у случају смрти или смрти члана уже породице.

Помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице

На овој економској класификацији су евидентирани расходи у износу од 589.352 динара и односе се на солидарну помоћ због болести или болести члана уже породице.

Остале помоћи запосленим радницима

На овој економској класификацији су евидентирани расходи у износу од 369.974 динара и односе се на исплату солидарне помоћи у случају привремене спречености за рад услед потврђене заразне болести COVID-19 и исплата помоћи за рођење детета.

Отпремнина приликом одласка у пензију

У поступку ревизије, на одабраном узорку, извршен је увид у расходе за исплату отпремнине запосленима приликом одласка у пензију.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља у 2021. години вршио обрачун и исплату отпремнина приликом одласка у пензију у висини од 2.882.000 динара. Исплата отпремнина при одласку у пензију регулисана је чланом 105 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и исплаћује се 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 утврђено је да је Дом здравља приликом обрачуна отпремнине код четири запослена лица, узео неповољнији просек по запосленом. Оваквим поступањем мање су обрачунали и исплатили отпремнину при одласку у пензију у износу од 47.345 динара, што није у складу са чланом 105 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Откривена неправилност 24: Одговорна лица Дома здравља су мање обрачунала и исплатила отпремнину приликом одласка у пензију у укупном износу од 47.345 динара, јер приликом обрачуна нису узимали најповољнији просек по запосленом како је то прописано чланом 105 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 20: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом исплате отпремнине примењују просек који је најповољнији за запосленог, како је то прописано Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

4.5. Награде запосленима и остали посебни расходи

Јубиларне награде

Дом здравља је у току 2021. године исплатио јубиларне награде за 29 запослених у бруто износу од 4.275.481 динара.

Јубиларне награде у Дому здравља обрачунавају се по основу члана 105 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а на основу инструкције Републичког фонда за здравствено осигурање. Просечна зарада у Републици Србији према последњем објављеном податку износи 90.849 динара.

У поступку ревизије, на одабраном узорку, извршена је провера тачности обрачуна и исплате јубиларних награда и утврђено је да расходи нису тачно обрачунати и исплаћени запосленим лицима који су то право стекли у месецу јануару и фебруару 2021. године. Јубиларна награда према члану 105 став 7 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, 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. Наведени статистички податак из децембра месеца претходне године објављен је 26. фебруара 2021. године. РФЗО је у 2021. години својим корисницима издао Упутство којим је прописао колика је просечна зарада и који бруто износ треба да користе установе приликом исплате јубиларних награда, а који се примењује од 26. фебруара 2020. године па до 1. марта 2021. године, као и упутство које се примењује од 1. марта 2021. године па до објаве (издавања нове инструкције у 2022. години).

Оваквим начином поступања, односно непримењивања прописаних просечних зарада у тренутку када је запослени то право остварио, одговорна лица Дома здравља исплатила су јубиларне награде у већем износу од 71.399 динара, што није у складу са чланом 105 став 7 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и Упутства Републичког фонда за здравствено осигурање 03 број 450-1299/16 од 10. марта 2016. године.

Јубиларне награде запосленим лицима, који су то право стекли у јануару нису исплаћене запосленима у року од 30 дана од дана када је запослени стекао ово право, већ са закашњењем од по 30 дана, што није у складу са чланом 105 став 7 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Откривена неправилност 25: Одговорна лица Дома здравља извршила су обрачун и исплату јубиларних награда у већем износу од 71.399 динара, јер су приликом обрачуна и исплата јубиларних награда применили просечну бруто зарду која је објављена 26. фебруара 2021. године, а не бруто зарду која је важила у тренутку када су запослени то право стекли, што није у складу са чланом 105 став 7 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 21: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом обрачуна и исплата јубиларних награда примењују прописану просечну бруто зарду која је важећа у тренутку остваривања права запосленог како би обезбедио да се јубиларне награде обрачунавају и извршавају у складу са прописима који уређују поступак исплате накнада запосленима.