



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ
ПОСЛОВАЊА
Правилност и ефикасност поступака набавки у Дому здравља
„Бела Црква“ Бела Црква



Број: 400-923/2023-05/22
Београд, 14. децембар 2023. године



Потребно је унапредити управљање поступцима набавки у циљу постизања веће ефикасности и смањења нерегуларности, доношењем интерних аката, ефикаснијим коришћењем постојећих ресурса и унапређењем контроле у свим фазама поступака набавки

Систем јавних набавки представља комплексан процес, који треба да обезбеди да се јавна средства одговорно и сврсисходно троше, а наручиоцима да могу несметано да обављају своју делатност, те се у томе огледа значај доброг управљања системом јавних набавки.

Како би се јавна средства користила рационално неопходно је да корисници јавних средстава реално и објективно утврде потребе са становишта послова који су им дати у надлежност, да посебну пажњу посвете правремености и начину планирања, да обезбеде законитост и исправност у фази спровођења поступка, као и да успоставе систематско и континуирано праћење извршења уговора о јавној набавци, како би се обезбедило поштовање начела ефикасности и економичности.

Дом здравља „Бела Црква“ интерним актом није уредио поступак јавне набавке, који обухвата планирање, спровођење и праћење извршења уговора о јавним набавкама, као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.



Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио начин планирања у поступцима набавки и није обезбедио да се радње током планирања набавки спроводе у потпуности, јер нису адекватно евидентирани и документовани активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавки, уз изостанак контролних активности, што је могло утицати да се постојећи ресурси планирају и искористе на економичан и ефикаснији начин у поступцима јавних набавки.

Иако су поступци јавних набавки спроведени благовремено, одређивање техничких спецификација није вршено на основу доступних информација са тржишта предмета набавке, које нису прикупљене на основу спроведеног истраживања тржишта, а дефинисање критеријума за избор привредног субјекта, код појединих набавки, вршено је на начин да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки.

Није обезбеђено континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, за поједине набавке, што је довело до повећања обима предмета набавке за више од 10% првобитно уговорених вредности и извршене су набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

Препоруке

Државна ревизорска институција је, Дому здравља „Бела Црква“, у циљу постизања веће ефикасности у поступцима набавки дала следеће препоруке, да:

- 1) донесе интерни акт о јавним набавкама;
- 2) формира тим за планирање, који ће уредити и пратити све радње у фази планирања набавки;
- 3) донесе инструкције за планирање које ће садржати методологију за исказивање потреба за предметима набавке;
- 4) спроводи свеобухватно истраживање тржишта предмета набавки у фази планирања;
- 5) врши контролу исправности одређивања процењене вредности набавке и валидности у време покретања поступка;
- 6) документује све радње у фази планирања набавки;
- 7) техничке спецификације и критеријуме за избор привредног субјекта одређује на основу истраживања тржишта;
- 8) обезбеди праћења извршења уговора о јавним набавкама;
- 9) примењује одредбе закона на све набавке код којих не постоје разлози за изузеће.



Садржај:

Скраћенице и термини.....	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	11
1. Проблем	11
2. Циљ ревизије	12
3. Ревизијска питања	13
4. Обим и ограничења ревизије	13
5. Методологија у поступку рада	15
III Опис предмета ревизије	15
1. Појам јавних набавки	15
2. Законодавни и институционални оквир	16
3. Опште информације о субјекту ревизије.....	23
4. Организација послова јавних набавки	24
5. Опште информације о спроведеним јавним набавкама у 2021. и 2022. години.....	25
IV Закључци.....	28
ЗАКЉУЧАК 1: Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио начин планирања у поступцима набавки и није обезбедио да се радње током планирања набавки спроводе у потпуности, јер нису адекватно евидентирани и документовани активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавки, уз изостанак контролних активности, што је могло утицати да се постојећи ресурси планирају и искористе на економичан и ефикаснији начин у поступцима јавних набавки.....	29
Налаз 1.1: Дом здравља Бела Црква није интерним актом уредио начин планирања у поступцима набавки, па ни потребе за предметима набавке нису документоване и исказују се на основу потрошње у претходној години и опредељених средстава за наредну годину, без писаних инструкција и утврђених критеријума, те се не може потврдити колико су, на такав начин исказане потребе, у довољној мери засноване на стварним потребама.....	30
Налаз 1.2: Дом здравља Бела Црква није евидентирао и документовао истраживање тржишта, у циљу уверавања у којој мери су прибављене информације о предметима набавке биле адекватне и свеобухватне и допринеле ефикасном управљању процесом јавних набавки....	33
Налаз 1.3. Дом здравља „Бела Црква“ је код набавки у којима је то било могуће и оправдано, обезбедио да предмети набавке буду обликовани кроз партије у циљу обезбеђивања веће конкуренције	35
Налаз 1.4. Дом здравља „Бела Црква“ није документовао радње током истраживања тржишта, па се не може утврдити да ли је процењена вредност предмета набавке била објективна и валидна и у време покретања поступка.....	36
ЗАКЉУЧАК 2: Иако су поступци јавних набавки спроведени благовремено, одређивање техничких спецификација није вршено на основу доступних информација са тржишта предмета набавке, које нису прикупљене на основу спроведеног истраживања тржишта, а дефинисање критеријума за избор привредног субјекта, код појединих набавки, вршено је на начин да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки.....	40



Налаз 2.1: Дом здравља „Бела Црква“ је поступке јавних набавки покренуо и спроводио у оквирном времену одређеном Планом јавних набавки за 2021. и 2022. годину.....	41
Налаз 2.2: Дом здравља „Бела Црква“ је предмете набавке описивао кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин, али исте нису биле засноване на информацијама са тржишта предмета набавке, које нису прикупљене и документоване у поступцима истраживања тржишта и није вршена контрола исправности и оправданости техничких спецификација, што је могло утицати на ефикасност у поступцима јавних набавки	42
Налаз 2.3. Дом здравља „Бела Црква“ утврдио је критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта у поступцима јавних набавки медицинске опреме, тако да ти услови омогућавају ограничавање конкуренције и не могу се довести у јасну логичку везу са предметом набавке, што је могло утицати на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки.....	46
ЗАКЉУЧАК 3: Дом здравља „Бела Црква“ није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, за поједине набавке, што је довело до повећања обима предмета набавке за више од 10% првобитно уговорених вредности и извршене су набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што је утицало на ефикасност у поступцима набавки и коришћењу јавних средстава	50
Налаз 3.1. Дом здравља „Бела Црква“ није обезбедио ефикасно праћење извршења уговора о јавним набавкама, што је довело до повећања обима предмета набавке за више од 10% првобитно уговорених вредности, за поједине уговоре о јавним набавкама у току 2021. и 2022. године, што је утицало на њихову ефикасност у фази реализације	51
Налаз 3.2. Дом здравља „Бела Црква“ је у току 2022. године, услед непредвиђених околности, извршио измену уговора о јавној набавци горива за службена возила, у складу са општим правилима о изменама уговора	55
Налаз 3.3. Дом здравља „Бела Црква“ је у току 2021. и 2022. године, извршио набавку услуга за одржавање хигијене, санитарског и лабораторијског материјала, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што указује на ризик да нису адекватно спроведене активности планирања и утврђен основ за изузеће од примене закона, што може утицати на економично и ефикасно трошење јавних средстава.....	56
V Захтев за доставу одазивног извештаја	58
Прилог 1 – Методологија у поступку рада	59
Прилог 2 – Преглед уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години	64



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Дом здравља „Бела Црква“ Бела Црква	Дом здравља
Јавне набавке	ЈН
Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/2019)	ЗЈН
Државна ревизорска институција	ДРИ
Републички фонд за здравствено осигурање	РФЗО

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

Израз	Значење
Субјект ревизије	Дом здравља „Бела Црква“ Бела Црква
Период обухваћен ревизијом	Период од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2022. године на који се односи поступак ревизије
План јавних набавки	План јавних набавки донет за период 01.01. – 31.12. и односи се на буџетску годину за коју је донет
План набавки	План набавки донет за период 01.01. – 31.12. и односи се на буџетску годину за коју је донет
Финансијски план	Финансијски план се доноси на период од једне фискалне године и важи за годину за коју је донет



I Резиме и препоруке

Јавне набавке представљају значајну компоненту јавног сектора, јер омогућавају набавку добара, услуга и радова што бољег квалитета за уложени новац, уз задовољење сврхе и намене набавке, а у циљу остварења јавног интереса.

Јавне набавке захтевају значајно издвајање јавних средстава на нивоу државе, што показује и обим учешћа јавних набавки у бруто домаћем производу, које се у периоду 2021. и 2022. године кретало у обиму од 8,93% до 9,34%, док је у истом периоду укупна вредност закључених уговора о јавним набавкама износила од 559,7 до 662,7 милијарди динара. Ови показатељи указују да се кроз унапређење система јавних набавки може значајно утицати на ефикасност и економичност поступака јавних набавки, јачање конкуренције на тржишту јавних набавки, смањење ризика од нерегуларности, као и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама.

Државна ревизорска институција је својим активностима у претходном периоду значајно допринела спречавању и откривању неправилности и нерегуларности у свим фазама поступака јавних набавки, код корисника јавних средстава, које су у Извештају о раду ДРИ за 2021. годину представљене у укупном износу од 53,46 милијарди динара, код 108 ревидираних субјеката, односно за 2022. годину у укупном износу од 28,22 милијарди динара, код 56 ревидираних субјеката.

У циљу регулисања поступака јавних набавки и ефикаснијег коришћење јавних средстава, неопходно је да корисници јавних средстава у својим активностима обезбеде поштовање законитости и исправности у свим фазама поступака јавних набавки, уз процену оправданости јавне набавке и уважавање принципа сврсисходности јавних набавки.

Дом здравља „Бела Црква“ је, у периоду који је обухваћен ревизијом, спровео 18 поступака јавних набавки, на основу којих је закључено 24 уговора о јавним набавкама (који обухватају 7 партија) укупне вредности 67.038 хиљада динара са ПДВ – ом.

Државна ревизорска институција је спровела ревизију правилности и сврсисходности пословања код Дома здравља „Бела Црква“, на тему „Правилност и ефикасност поступака набавки у здравственим установама“, са циљем да испита правилност и ефикасност поступака набавки, односно да ли су предузете активности субјекта ревизије у фази планирања, спровођења и реализације набавки обезбедиле благовремену набавку добара, услуга и радова по најповољнијим условима у складу са стварно исказаним потребама.

Након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања утврдили смо следеће: **Потребно је унапредити управљање поступцима набавки у циљу постизања веће ефикасности и смањења нерегуларности, доношењем интерних аката, ефикаснијим коришћењем постојећих ресурса и унапређењем контроле у свим фазама поступака набавки.**

Наведено је засновано на следећим закључцима и налазима:

1. Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио начин планирања у поступцима набавки и није обезбедио да се радње током планирања набавки спроведе у потпуности, јер нису адекватно евидентирани и документовани активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавки, уз изостанак контролних активности, што је могло утицати да се постојећи ресурси планирају и искористе на економичан и ефикаснији начин у поступцима јавних набавки.



Налаз 1.1: Наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања јавних набавки. Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио начин планирања набавки и није донео инструкције за планирање. Исказивање потреба није документовано и заснивало се на подацима о потрошњи из претходне године и одређеним средствима у финансијском плану, као јединих критеријума за планирање. Највећи део активности планирања спроводи једно лице, коме су запослени у оквиру појединачних служби достављали податке о исказаним потребама. Неуређеност поступања у фази планирања, без интерног акта, писаних инструкција, утврђених критеријума и прописаних образаца код исказивања потреба, као и ангажовање једног лица у фази планирања набавки задуженог за спровођење и контролу већег дела активности. Наведено може створити ризик да исказане потребе неће увек одговарати стварним потребама, што може узроковати прекорачење уговорених вредности, односно недовољну реализацију уговорених предмета набавке и имати утицај, како на ефикасност набавки, тако и на квалитет у обављању редовних делатности.

Налаз 1.2: Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током испитивања и истраживања тржишта. Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио поступак истраживања тржишта и спроведене активности нису евидентирани и документовани. Радње на истраживању тржишта спроводио је запослени на пословима јавних набавки, који је путем доступних портала пратио кретање цена на тржишту предмета набавке, док друге информације нису прикупљане у поступцима истраживања тржишта. Недокументовање спроведених радњи, као и изостанак детаљнијег истраживања тржишта, у фази планирања набавки, не обезбеђује информације о потенцијалним понуђачима, интензитету конкуренције и друге битне информације, што представља ризик да се у појединим поступцима неће обезбедити довољна конкуренција, што може утицати на њихову ефикасност.

Налаз 1.3: Иако у посматраном периоду Дом здравља „Бела Црква“ интерним актом није уредио начин обликовања предмета набавке у партије, код набавке санитетског материјала у 2021. години предмети набавке су обликовани у партије, на основу искуства у претходном периоду код набавки тих добара.

Налаз 1.4: Процењена вредност предмета набавке мора бити објективна и заснована на спроведеном истраживању тржишта. Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио начин одређивања процењене вредности предмета набавке. У поступку планирања јавних набавки дом здравља није документовао радње које је спроводио и није вршио контролу исправности одређивања процењене вредности набавки. Начин утврђивања валидности процењене вредности у време покретања поступка није документован. Наведене околности представљају ризик да процењена вредност набавки није увек била објективно одређена, што је имало утицај на ефикасност појединих поступака јавних набавки.

2. Иако су поступци јавних набавки спроведени благовремено, одређивање техничких спецификација није вршено на основу доступних информација са тржишта предмета набавке, које нису прикупљене на основу спроведеног истраживања тржишта, а дефинисање критеријума за избор привредног субјекта, код појединих набавки, вршено је на начин да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки.

Налаз 2.1: Наручилац је дужан да донесе годишњи План јавних набавки, којим се одређује и оквирно време за покретање поступка јавне набавке. Дом здравља „Бела Црква“ је



поступке јавних набавки покретао и спроводио у оквирном времену одређеном Планом јавних набавки за 2021. и 2022. годину.

Налаз 2.2: Техничке спецификације морају бити сразмерне обиму, природи и сложености јавне набавке. Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио начин одређивања техничких спецификација. У посматраном периоду, Дом здравља је техничке спецификације одређивао на основу исказаних потреба у фази планирања, које нису документоване, а основ за њихово одређивање биле су набавке из претходног периода. Лице које обавља послове јавних набавки припремало је техничке спецификације у сарадњи са запосленима у службама које користе конкретан предмет набавке. Иако су предмети набавке описани кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин, исте нису засноване на информацијама са тржишта предмета набавке и није вршена контрола исправности и оправданости техничких спецификација, којом се потврђује да су исте објективно одређене, што може створити ризик да исте неће увек одговарати стварним потребама наручиоца и тиме утицати на ефикасност у поступцима набавки.

Налаз 2.3: Иако интерним актом није прописана садржина конкурсне документације, у поступцима јавних набавки медицинске опреме – ултразвучни апарат за гинекологију, аутоклав за централну стерилизацију и ортопан, захтевани су критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта, који се односе на стручни капацитет, тако да ти услови омогућавају ограничавање конкуренције и нису у логичкој вези са предметом набавке. Како у фази планирања набавки, у поступцима истраживања тржишта, нису обезбеђене релевантне информације о предмету набавке, које су могле допринети адекватном одређивању критеријума за избор привредног субјекта, јавља се ризик да се оваквим поступањем нарушавају основна начела јавних набавки, а посебно начела обезбеђивања конкуренције и једнакости понуђача, што утиче и на остваривање начела економичности и ефикасности у поступцима јавних набавки.

3. Дом здравља „Бела Црква“ није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, за поједине набавке, што је довело до повећања обима предмета набавке за више од 10% првобитно уговорених вредности и извршене су набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што је утицало на ефикасност у поступцима набавки и коришћењу јавних средстава.

Налаз 3.1: Одредбама Закона о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да контролише извршење уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом. Дом здравља „Бела Црква“ интерним актом није прописао задужења и одговорности лица за праћење извршења уговора о јавној набавци. У посматраном периоду, код већине закључених уговора праћена је њихова реализација, осим у случају шест уговора о јавној набавци, код којих је повећан обим предмета набавке за више од 10% првобитно уговорене вредности, што је довело до извршења расхода у већем износу од уговорених. Наведено указује на ризик да Дом здравља није на адекватан начин обезбедио праћење извршења свих уговора о јавним набавкама, што је утицало на ефикасност ових набавки у фази њихове реализације и неосновано трошење јавних средстава.

Налаз 3.2: Наручилац може током трајања уговора о јавној набавци да измени уговор, у складу са општим правилима о изменама уговора, без спровођења поступка јавне набавке. Субјект ревизије интерним актом није уредио правила за измене уговора о јавној набавци, као и услове под којима могу да се примене. Дом здравља је извршио измену уговора о јавној набавци горива за службена возила, код којег је измена настала услед непредвиђених



околности, а које савестан наручилац није могао да предвиди. Измена уговора је анексирана и извршена у складу са прописаним условима, али правила о изменама уговора нису уређена интерним актом, што представља ризик да се измене неће увек вршити у складу са прописаним условима и може утицати на ефикасност у поступцима јавних набавки.

Налаз 3.3: Одредбама Закона о јавним набавкама прописани су прагови до којих се закон не примењује. Дом здравља интерним актом није уредио планирање и спровођење набавки на које се закон не примењује. У посматраном периоду Дом здравља је извршио набавку санитарског материјала, лабораторијских реагенаса и услуга одржавања хигијене, чија је вредност била већа од прага до којег се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама за набавку добара и услуга, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона. Наведено указује на ризик да планирање набавки у установи није успостављено на довољно ефикасан начин, што је утицало да се, без постојања основа за изузеће, избегне примена основних начела економичности и ефикасности, обезбеђивања конкуренције, транспарентности и једнакости привредних субјеката, за конкретне набавке.

Државна ревизорска институција, је након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања, на тему „Правилност и ефикасност поступака набавки у Дому здравља „Бела Црква“, у циљу постизања веће ефикасности поступака набавки, Дому здравља „Бела Црква“ дала следеће препоруке¹, да:

- 1) интерним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (Налаз 1.1, 1.2, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2 – Приоритет 2);
- 2) формира тим за планирање који ће уредити, пратити и документовати процес планирања набавки у складу са интерним актима (Налаз 1.1, 1.2 и 1.4 – Приоритет 2);
- 3) донесе инструкције за планирање које ће садржати методологију за утврђивање и исказивање потреба за предметима набавке и оцену оправданости исказаних потреба (Налаз 1.1 – Приоритет 2);
- 4) спроводи свеобухватно истраживање тржишта предмета набавке у поступку планирања набавке (Налаз 1.2 – Приоритет 2);
- 5) врши контролу исправности одређивања процењене вредности набавки и утврђивања валидности у време покретања поступка (Налаз 1.4 – Приоритет 2);
- 6) документује све радње током процеса планирања набавки, а које се односе на исказивање потреба, истраживање тржишта и утврђивања процењене вредности набавке (Налази 1.1, 1.2 и 1.4 – Приоритет 2);
- 7) врши контролне активности током спровођења поступка јавне набавке и огласе о јавној набавци, објављују на начин прописан одредбама Закона о јавним набавкама (Налаз 2.1 – Приоритет 2);

¹ Приоритет 1 означава неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до 90 дана.

Приоритет 2 означава неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

Приоритет 3 означава неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до три године.



- 8) сачињава техничке спецификације предмета набавке на основу резултата истраживања тржишта, у сарадњи лица задуженог за њихово одређивање и тима за планирање (Налаз 2.2 – Приоритет 2);
- 9) приликом припреме конкурсне документације и састављања модела уговора у поступцима јавних набавки, поштују одредбе Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година, које се односе на обавезе које доспевају у наредној буџетској години (Налаз 2.2 – Приоритет 2);
- 10) одређује критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта који се могу довести у логичку везу са предметом набавке, а на основу релевантних информација прикупљених у фази истраживања тржишта (Налаз 2.3 – Приоритет 2);
- 11) предузме мере за обезбеђивање континуираног праћења извршења уговора о јавним набавкама и дефинише контролне активности и одговорности запослених код праћења извршења уговора о јавним набавкама (Налаз 3.1 – Приоритет 2);
- 12) интерним актом уреди начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује и обезбеди примену закона на све набавке за које не постоји основ за изузеће од примене закона (Налаз 3.3 – Приоритет 2).

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
14. децембар 2023. године



II Увод

Државна ревизорска институција је спровела ревизију правилности и сврсисходности пословања код Дома здравља „Бела Црква“, на тему „Правилност и ефикасност поступака набавки у здравственим установама“, у периоду од маја до октобра 2023. године.

Ревизија правилности и сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији², Пословником Државне ревизорске институције³, и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2023. годину⁴.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора, принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI) и Приручником – Методолошка правила и смернице за ревизију сврсисходности пословања.

1. Проблем

Јавне набавке представљају значајну компоненту јавног сектора, јер омогућавају држави да под најповољнијим условима набавља добара, услуге и радове што бољег квалитета за уложени новац, уз задовољење сврхе и намене набавке, у циљу остварења јавног интереса, а привредним субјектима да под равноправним условима добију прилику да послују са државом.⁵

Добро уређен и јединствен систем јавних набавки обезбеђује услове за већу транспарентност и отворену конкуренцију, доприноси јачању конкурентности домаћих предузећа, што представља кључни чинилац за убрзање економског развоја, раста запослености и животног стандарда грађана.⁶

Јавне набавке захтевају значајно издвајање јавних средстава на нивоу државе, што показује и обим учешћа јавних набавки у бруто домаћем производу, које се у периоду 2021. и 2022. године кретало у обиму од 8,93% до 9,34%, док је у истом периоду укупна вредност закључених уговора о јавним набавкама износила од 559,7 до 662,7 милијарди динара. Ови показатељи указују да се кроз унапређење система јавних набавки може значајно утицати на ефикасност и економичност поступака јавних набавки, јачање конкуренције на тржишту јавних набавки, смањење ризика од нерегуларности, као и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама.

Поред наведеног, унапређење система јавних набавки има за циљ и смањење ризика од нерегуларности. Како јавне набавке представљају област у којој јавни и приватни сектор улазе у финансијску интеракцију, стога и представљају привредну активност која је изложена значајним и разноврсним ризицима, као што су нерегуларност, корупција и превара.⁷

Државна ревизорска институција (у даљем тексту: ДРИ) је својим активностима у претходном периоду значајно допринела спречавању и откривању неправилности и нерегуларности у свим фазама поступака јавних набавки, код корисника јавних средстава, које су у Извештају о раду ДРИ за 2021. годину представљене у укупном износу од 53,46 милијарди динара код 108 ревидираних субјеката, односно за 2022. годину у укупном износу од 28,22

² „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

³ „Службени гласник РС“, број 9/09.

⁴ Број: 06-1645/2022-02/2-3 од 28. фебруара 2023. године (пречишћен текст) и Измена и допуна Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2023. годину, број: 06-1645/2022-02/2-4 од 20. априла 2023. године.

⁵ Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019 – 2023. године.

⁶ Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 – 2018. године.

⁷ Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019 – 2023. године.



милијарди динара код 56 ревидираних субјеката. Неправилности које су утврђене, код корисника јавних средстава, су се односиле на све фазе поступака јавних набавки, од планирања набавки, преко спровођења поступка и закључивања уговора, до праћења реализације уговора о јавним набавкама, као и неспровођење поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.⁸

На основу претходно наведеног, ДРИ је кроз ревизије правилности пословања у поступцима јавних набавки у 2021. години код 24 дома здравља утврдила неправилности у укупном износу од 143.230 милиона динара, односно за 2022. години код 19 домова здравља неправилности у износу од 457.181 милиона динара.⁹

Такође, на основу прикупљених и обрађених података у фази планирања ревизије о спроведеним поступцима јавних набавки, у току 2021. и 2022. године, утврђено је да одређени броја установа:¹⁰ нису донеле интерни акт којим се ближе уређује поступак јавних набавки, односно одредбе донетог акта нису у потпуности примењене; у фази планирања се делимично или уопште не спроводе активности које се односе на испитивање оправданости набавке и исказивања потреба, истраживања тржишта предмета набавке и утврђивања процењене вредности; наведене активности се делимично или уопште не документују; просечан број пристиглих понуда био је око две понуде, што је ниже од просечног броја понуда у поступцима јавних набавки у Републици Србији у 2021. и 2022. години¹¹.

Наведени подаци указују на то да домови здравља у свим фазама поступка јавних набавки нису поступали на адекватан и ефикасан начин, што представља ризик да ангажована јавна средства нису била у потпуности употребљена у складу са начелима доброг финансијског управљања, односно са начелима економичности, ефикасности и ефективности.

Како би се јавна средства користила рационално неопходно је да корисници јавних средстава реално и објективно утврде потребе са становишта послова који су му дати у надлежност, да у фази планирања посебну пажњу посвете правовремености и начину планирања (истраживање тржишта, обезбеђење информација о потенцијалним понуђачима, врсти поступка), као и да успоставе систематско и континуирано праћење извршења уговора о јавној набавци, како би се обезбедило поштовање начела ефикасности и економичности.¹²

Наведени разлози могу указивати на ризик да домови здравља нису на довољно ефикасан начин спроводили поступке јавних набавки и да нису набављали добра, услуге и радове по најповољнијим условима, што је определило Државну ревизорску институцију да спроведе ревизију правилности и сврсисходности пословања на тему „Правилност и ефикасност поступака набавки у здравственим установама“, код одређеног броја домова здравља.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је био да се испита правилност и ефикасност поступака набавки, односно да ли су предузете активности субјекта ревизије у фази планирања, спровођења и реализације набавки обезбедиле благовремену набавку добара, услуга и радова по најповољнијим условима у складу са стварно исказаним потребама.

⁸ Извештај о раду ДРИ за 2021. годину и Извештај о раду ДРИ за 2022. годину.

⁹ Извештај о раду Државне ревизорске институције за 2021. и 2022. годину и База за праћење ревизије за 2021. и 2022. годину.

¹⁰ Анализа података из Упитника о јавним набавкама – опште информације о јавним набавкама и планирани и спроведени поступци јавних набавки у периоду 2021. и 2022. године од 142 дома здравља.

¹¹ Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2021 – 31.12.2021. године и Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2022 – 31.12.2022. године.

¹² Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, издавач Фондација за отворено друштво, Србија, Београд 2016. година.



Ревизијом смо оценили правилност и ефикасност поступака јавних набавки у здравственим установама примарног нивоа здравствене заштите, у смислу да ли се примењују интерна акта и писане процедуре за планирање, спровођење и праћење реализације јавних набавки и да ли исте обезбеђују набавку предмета по најповољнијим условима и у складу са исказаним потребама. Такође, испитали смо улоге, задужења и одговорности свих учесника у поступцима јавних набавки.

Фокус ревизије био је на томе да се испита да ли је успостављен систем јавне набавке код домова здравља ефикасан, да ли је постојала стварна потреба за одређеним набавкама, да ли су постојале материјално значајне неправилности у самом поступку набавке, као и да ли су све спроведене активности у поступцима јавних набавки омогућиле задовољавајућу набавку за уложен новац.

Корисници јавних средстава би требало, пре свега, да имају приступ економичном, ефикасном и квалитетном поступању у почетној фази набавке, јер набавка нечега што реално није потребно наручиоцу, набавка у неодговарајућим количинама, неадекватног квалитета и неодговарајућих својстава доводи до непотребних издатака јавних средстава, а мотив у одређеним случајевима може бити и коруптивне природе.

У претходном периоду у ревизијама правилности јавних набавки углавном се испитивала правилност самог поступка, од планирања и спровођења јавне набавке, до закључења и извршења уговора, док се питање сврсисходности јавних набавки није разматрало у довољној мери. Управо кроз ревизију сврсисходности, оценом 3Е (економичност, ефикасност и ефективност), могуће је дати целовиту оцену оправданости трошења јавних средстава кроз поступке јавних набавки, које би требало да је у функцији пружања јавних услуга или обезбеђивања јавног интереса.

Поступак јавне набавке био би оцењен као ефикасан уколико је субјект ревизије добро организовао и спровео све активности планирања набавки, затим уколико је поступак јавне набавке спроведен у складу са прописима и интерним актима субјекта ревизије и уколико се адекватно прати извршење закључених уговора о набавкама. У ревизији смо ценили утицај утврђених неправилности и неефикасности у поступцима јавних набавки на постизање циљева набавке, као и да ли су узроци таквог стања одређени недостаци у интерним контролама и неадекватно управљање ризицима. На основу утврђених налаза и закључака дали смо препоруке за побољшање или унапређење система јавних набавки код субјекта ревизије.

3. Ревизијска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије, формулисали смо ревизијска питања, која су у вези са поступцима набавки и обухватају све фазе поступка јавне набавке од планирања, спровођења, до праћења реализације уговора.

Како би остварили циљ ревизије испитивали смо следећа ревизијска питања:

- 1) Да ли је субјект ревизије спровео све активности планирања јавних набавки у складу са прописима и на начин који је уредио интерним актом, у циљу прибављања предмета набавки који задовољавају исказане потребе?
- 2) Да ли су поступци јавних набавки спроведени у складу са прописима и начелом ефикасности?
- 3) Да ли је субјект ревизије успоставио ефикасан систем праћења извршења уговора о јавним набавкама?

4. Обим и ограничења ревизије

Како се предмет ревизије односи на правилност и ефикасност поступака набавки у здравственим установама, било је потребно обезбедити уједначен приступ у ревидирању поступака набавки, због чега смо одабрали исту категорију субјеката ревизије, односно домове здравља, који обављају здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите.



Поступак ревизије је, у зависности од ревизијских питања, обухватио активности субјекта ревизије у поступцима јавних набавки и набавки, које се односе на период од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2022. године, с тим што су одређени подаци тражени и за 2020. годину и то у делу сагледавања активности планирања јавних набавки за 2021. годину. Такође, за уговоре о јавним набавкама који су реализовани у 2023. години, а где је та чињеница била од значаја за одговор на треће ревизијско питање, узели смо у разматрање и податке из наведене године. Како би адекватно одговорили на ревизијска питања од субјекта ревизије је прикупљена документација и подаци за период који се односи на предмет ревизије.

Предмет ревизијског испитивања биле су следеће активности субјекта ревизије:

- Организација послова набавки код субјекта ревизије (кадровска структура);
- Поступци планирања јавних набавки (исказивање потреба за набавком добара, услуга и радова и да ли су исте оправдане и адекватно образложене; истраживање тржишта предмета набавке у циљу прибављања потребних информација и да ли се овај поступак документује; обликовање предмета набавке на начин који обезбеђује већу конкуренцију у поступку; утврђивање процењене вредности набавке тако да одражава реалну вредност набавке и да је валидна у време покретања поступка);
- Спровођење поступака јавних набавки (благовремено покретање поступака; описивања предмета набавке кроз техничке спецификације, на јасан и објективан начин и према стварним потребама наручиоца; одређивање критеријума за избор привредних субјеката који су јасно образложени и у логичкој вези са предметом набавке; извршавање набавки у складу са уговореним условима и понудом понуђача);
- Реализација закључених уговора о јавним набавкама (да ли су измене уговора о јавним набавкама вршене у складу са условима из конкурсне документације; праћење извршења уговора о јавним набавкама);
- Набавке испод прагова прописаних Законом о јавним набавкама (да ли су поступци набавки спроведени за све набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних Законом о јавним набавкама).

У ревизији нећемо испитивати:

- да ли финансијски извештаји субјеката ревизије истинито и објективно приказују њихово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима; као и
- финансијске трансакције и одлуке субјеката ревизије у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе, *изузев расхода и издатака који су настали по основу спроведених/неспроведених поступака јавних набавки и набавки.*

У процесу спровођења ове ревизије предвиђена су одређена ограничења, и то:

- 1) Недостатак документације у планирању и реализацији јавних набавки могу довести до ограничења за доношење закључака у ревизији, с обзиром да нећемо моћи да потврдимо да су субјекти ревизије извршили све прописане активности у вези са планирањем и реализацијом јавних набавки и у складу са датим изјашњењима;
- 2) На ефикасност поступака јавних набавки поред идентификованих ризика и интерних фактора могу утицати и одређени екстерни фактори, који су ван контроле субјекта ревизије (договори између понуђача, подела тржишта, изненадне промене цена и друго).



Ревизијски критеријуми утврђени су полазећи од одредби закона, подзаконских аката и интерних аката субјекта ревизије, којима је уређена област набавки, као и надлежности и одговорности субјекта ревизије током спровођења активности у поступцима набавки.

Критеријуми за свако ревизијско питање су детаљније описани у поглављу [IV Закључци](#).

5. Методологија у поступку рада

Да би одговорили на ревизијска питања анализирали смо законодавни и институционални оквир који се односи на област набавки, као и интерна акта субјекта ревизије у делу који се односи на систематизацију и организацију послова јавних набавки у установи и носиоце послова јавних набавки и њихове обавезе, овлашћења и одговорности у делу планирања, спровођења и праћења извршења уговора о јавним набавкама, као и набавки чија је процењена вредност мања од прагова прописаних Законом о јавним набавкама.

У поступку ревизије, анализирали смо јавне набавке у свим фазама поступка, интерни акт о јавним набавкама код субјекта ревизије, интерни акт о организацији и систематизацији послова и друга акта, којима је уређена област јавних набавки. Такође, у току поступка ревизије је прикупљена и анализирана документација од субјекта ревизије о спроведеним поступцима јавних набавки и набавки чија је процењена вредност испод прагова прописаних законом. Поред обрађених података из изворне документације субјекта ревизије користили смо и податке који су прикупљени у фази израде Плана рада, путем упитника. Упитник је послат домовима здравља путем административног панела и обухватио је опште податке о јавним набавкама и податке о планираним и спроведеним поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години.

Ради прикупљања потребних података за боље разумевање предузетих активности, упознавања са ефектима истих и узроцима утврђених одступања, као и ради сагледавања могућности за унапређење, у поступку ревизије упућени су захтеви за достављање података и обављени интервјуи са одговорним лицима субјекта ревизије, као и са непосредним носиоцима активности процеса јавне набавке у установи.

У циљу потврђивања дела прикупљених података коришћени су званични и јавно доступни подаци са Портала јавних набавки, који се односе на предмет ревизије.

Након спроведене анализе садржаја прикупљених одлука и интерних аката, прелиминарних аналитичких поступака, анализе достављене документације и израђених тестова детаља, сагледавања података који су прикупљени упитницима и интервјуима, изведени су закључци и формулисани су препоруке за унапређење стања.

Детаљнији опис коришћене методологије и критеријума за избор субјеката у овој ревизији, дат је у [Прилогу 1](#) извештаја.

III Опис предмета ревизије

1. Појам јавних набавки

Јавну набавку, у ужем смислу, чини сам поступак јавне набавке, као скуп радњи и аката које предузима и доноси наручилац у циљу избора најповољније понуде понуђача са којим ће закључити уговор.

Јавну набавку, у ширем смислу, поред самог поступка јавне набавке, чини и оно што претходи спровођењу тог поступка, а то је истраживање тржишта и планирање, као и оно што следи након спроведеног поступка јавне набавке, а то је извршење закљученог уговора о јавној набавци.



Сврсисходност јавне набавке би требало анализирати у свакој фази поступка јавне набавке, схваћене у ширем смислу, јер активности које наручилац предузима у тим фазама указују на то како ће и којој мери, уз благовремено планирање и спровођење поступка, набавити оно што му је заиста потребно, у реалним количинама и са адекватним нивоом квалитета у погледу карактеристика предмета набавке, којима се остварују планирани циљеви и који су у функцији обављања делатности наручиоца. Оценом принципа економичности, ефикасности и ефективности, којима се бави ревизија сврсисходности, могуће је дати целовиту оцену оправданости трошења јавних средстава кроз поступке јавних набавки.¹³

Корисници јавних средстава би требало, пре свега, да имају приступ економичном, ефикасном и квалитетном поступању у почетној фази набавке, јер набавка нечега што реално није потребно наручиоцу, набавка у неодговарајућим количинама, неадекватног квалитета и неодговарајућих својстава доводи до непотребних издатака јавних средстава, а мотив у одређеним случајевима може бити и коруптивне природе. Такође, потребно је обезбедити сарадњу свих актера и заинтересованих страна у поступцима јавних набавки, вршити размену искустава са корисницима који имају исте или сличне проблеме у области јавних набавки.

Унапређење система јавних набавки представља један од стратешких циљева сваке државе којим се омогућава остваривање других стратешких циљева као што су: економски развој и привредни раст, запошљавање и социјална заштита, побољшање услова живљења и рада, подстицање страних улагања.¹⁴

Показатељи који су у претходном периоду праћени кроз Годишње извештаје о јавним набавкама у Републици Србији, које је доносила Канцеларија за јавне набавке, односили су се на транспарентност, конкуренцију, трајање и ефикасност поступка јавне набавке, и то: просечан број понуда по закљученом уговору, учешће обустављених поступака, учешће критеријума економски најповољнија понуда, учешће јавних набавки у БДП и други.¹⁵

2. Законодавни и институционални оквир

Јавна набавка представља набавку на основу уговора о јавној набавци добара, услуга или радова, које набавља један или више јавних наручилаца од привредних субјеката, након спроведеног поступка јавне набавке.¹⁶

Јавне набавке се јављају у скоро свим секторима националне економије (здравство, образовање, инфраструктура и др.), па због своје јавне природе директно или индиректно утичу на многе аспекте јавног и привредног живота.

Област јавних набавки у Републици Србији регулисана је Законом о јавним набавкама, којим се уређују правила поступка јавних набавки које спроводе наручиоци или други субјекти у случајевима одређеним законом, ради закључења уговора о јавној набавци добара, услуга или радова, оквирног споразума, као и спровођења конкурса за дизајн.¹⁷

Законом о буџетском систему је дефинисано да уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, које закључују директни и индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно

¹³ Смернице за ревизије јавних набавки, Дефиниција сврсисходности набавки – ИНТОСАИ 5280.

¹⁴ Приручник „Јавне набавке за почетнике – Корак по корак у јавним набавкама“, II издање, аутор Марија Вељковић.

¹⁵ Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019 – 2023. године.

¹⁶ Члан 1, став 3, алинеја 1) Закона о јавним набавкама.

¹⁷ „Службени гласник РС“, број 91/19 – ступио на снагу 1. јануара 2020. године, у примени од 1. јула 2020. године.



социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке.¹⁸

У оквиру процеса приступања Европској унији и преговарачком Поглављу 5 – Јавне набавке, Република Србија је у обавези да у потпуности усклади своје законодавство у области јавних набавки са правним тековинама и стандардима Европске уније.

Јавни наручиоци у смислу Закона о јавним набавкама, су у обавези да примењују одредбе Закона о јавним набавкама код набавке добара, услуга и радова.¹⁹

Наручилац је обавезан да поступа на економичан и ефикасан начин, да обезбеди конкуренцију, једнак положај свих привредних субјеката, без дискриминације, као и да поступа на транспарентан и пропорционалан начин.²⁰

Законом о јавним набавкама прописана су начела јавне набавке, као општи оквир поступања наручилаца у свим фазама јавних набавки добара, услуга и радова (од планирања јавних набавки, преко спровођења поступка јавне набавке, до извршења уговора о јавној набавци) и то: начело економичности и ефикасности, начело обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације, начело транспарентности поступка јавне набавке, начело једнакости привредних субјеката и начело пропорционалности.²¹

Систем јавних набавки је осмишљен као комплексан процес који треба да обезбеди да се јавна средства одговорно и сврсисходно троше, а наручиоцима да могу несметано да обављају своју делатност, те се у томе огледа значај доброг управљања системом набавки.²²

Како би се обезбедило рационално коришћење јавних средстава основни циљ јавне набавке јесте остваривање начела економичности и ефикасности (принцип „вредност за новац“ – што повољнији однос између оног што је плаћено и вредности која је добијена). У том смислу, наручиоци треба да успоставе одговарајуће механизме за праћење циклуса јавне набавке у свим његовим фазама, што ће им омогућити да набаве добра и услуге који одговарају потребама, у адекватном квалитету и количини, најбоље вредности и тако да су доступни тамо где су потребни и када су потребни.²³

Циклус јавне набавке код наручиоца представља процес који обухвата неколико фаза, у оквиру којих је наручилац дужан да спроводи одређене активности: 1) фаза пре објављивања позива (припрема и планирање поступка јавне набавке, процена потреба, планирање и обезбеђивање средстава у буџету, дефинисање услова, избор поступка); 2) фаза након објављивања позива (позив за достављање понуда, одређивање техничких спецификација, одређивање критеријума за избор понуђача, оцена понуда и додела уговора); 3) фаза након доделе уговора (реализација уговора о јавној набавци, праћење извршења уговора, извештавање о спроведеним поступцима и закљученим уговорима).²⁴

У наставку су приказане активности наручилаца у поступцима јавних набавки, хронолошки кроз фазе планирања, спровођења и праћења реализације уговора:

¹⁸ „Службени гласник РС“, број 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-испр., 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 – др и 92/23.

¹⁹ Закон о јавним набавкама, члан 3.

²⁰ Члан 5, став 1 Закона о јавним набавкама.

²¹ Законодавни и институционални оквир – правилност и ефикасност набавки.

²² Сврсисходност јавних набавки – значај и дефинисање, Владимир Ерцег, Београд, август 2015.

²³ Смернице за ревизије јавних набавки, Критеријуми – ИНТОСАИ 5280.

²⁴ Смернице за ревизије јавних набавки, Процесни приступ јавним набавкама – ИНТОСАИ 5280.



Табела бр. 1: Приказ фаза процеса јавних набавки

Фазе поступка јавне набавке	Планирање јавних набавки	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Доношење Плана јавних набавки ✓ Испитивање оправданости јавне набавке ✓ Исказивање потреба за предметом набавке ✓ Испитивање и истраживање тржишта предмета набавке ✓ Одређивање процењене вредности ✓ Документовање свих активности у фази планирања ✓ Планирање и обезбеђивање средстава у буџету ✓ Дефинисање услова и избор поступка
	Спровођење поступка и закључивање уговора о јавним набавкама	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Благовремено покретање поступка ✓ Јасна и недвосмислена садржина конкурсне документације ✓ Одређивање техничких спецификација у складу са стварним потребама наручиоца ✓ Одређивање критеријума за избор најповољније понуде ✓ Објављивање јавног позива и транспарентност ✓ Измене уговора о јавној набавци у складу са општим правилима ✓ Отварање и стручна оцена понуда ✓ Додељивање уговора о јавним набавкама
	Праћење реализације уговора, контрола јавних набавки и извештавање	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Реализација уговора о јавној набавци у складу са уговореним условима ✓ Праћење извршења уговора о јавној набавци ✓ Евалуација ефеката набавке као основа за планирање нових набавки ✓ Евиденција и извештавање о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима

Материја јавних набавки у Републици Србији први пут је законски регулисана доношењем Закона о јавним набавкама²⁵. До доношења важећег Закона о јавним набавкама, ову област регулисала су и уређивала још два Закона о јавним набавкама²⁶. Важећи Закон о јавним набавкама, у примени је од 1. јула 2020. године²⁷.

Новим Законом о јавним набавкама прописана је већа транспарентност у поступцима јавних набавки, уређено планирање набавки, поједностављен начин доказивања обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке, предвиђено успостављање јединственог регистра понуђача, смањена могућност одбијања понуда из формалних разлога, предвиђена обавеза евидентирања и праћења извршења и измена уговора о јавним набавкама, уређено спровођење централизованих јавних набавки, уведена могућност закључења оквирних споразума. Такође, значајно су проширене надлежности Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права, са циљем ефикасније примене закона.²⁸

²⁵ „Службени гласник РС“, бр. 39/02, 43/03 – др. закон, 55/04, 101/05 – др. закон и 116/08 – др. закон.

²⁶ Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/08) и Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/18).

²⁷ „Службени гласник РС“, број 91/19.

²⁸ Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019 – 2023. године.



Нови Закон о јавним набавкама је усвојен из потребе да се национални прописи у области јавних набавки усагласе са директивама и другим актима Европске уније у области јавних набавки.

Начела Закона о јавним набавкама, указују на принципе, којима наручиоци треба да се воде, али и на циљеве које треба остварити како би се постигла сврсисходност током поступака јавних набавки, и то:

Слика бр. 1: Приказ циљева поступка јавне набавке²⁹



Наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица), као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.³⁰ Овим актом, који је сваки наручилац у обавези да донесе, уређују се циљеви поступка јавне набавке и повезане процедуре унутар сваког наручиоца, као и даља конкретизација начела јавне набавке утврђених у ЗЈН.³¹

Нови приступ набавкама у јавном сектору одређује се према оцени критеријума, пре него на саму цену, те се наручиоци приликом доделе уговора о јавним набавкама могу базирати на економски најповољнијој понуди, која се оцењује примењујући „критеријум цене – обухвата најбољи однос између цене и квалитета“ или „критеријум трошка – користи приступ исплативости“, као што је трошак животног циклуса предмета набавке.³²

Основне институције у систему јавних набавки су Канцеларија за јавне набавке и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки.

За област јавних набавки значајну улогу има и Државна ревизорска институција, која у оквиру својих овлашћења, као највиши орган ревизије јавних средстава, спроводи и ревизију сврсисходности пословања, која обухвата испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава у циљу утврђивања да ли су та средства употребљена у складу са начелима економичности, ефикасности и ефективности, као и у складу са планираним циљевима.

²⁹ Сврсисходност јавних набавки – значај и дефинисање, Владимир Ерцег, Београд, август 2015.

³⁰ Члан 49, став 2 Закона о јавним набавкама.

³¹ Сврсисходност јавних набавки – Начела ЗЈН, Владимир Ерцег, Београд, август 2015.

³² Чл. 67 и 68 Директиве 2014/24/EU о јавним набавкама дефинише трошак животног циклуса производа, услуге или радова као трошак које сноси наручилац или други корисници, као што су: трошак набавке (нпр. цена, трошкови превоза и испоруке и др.), трошак употребе (нпр. потрошња енергије и других ресурса), трошак одржавања (нпр. трошак резервних делова, радног сата сервисера и др.) и трошак краја животног века (нпр. трошкови одлагања, рециклирања и др.).



Одредбама Закона о јавним набавкама прописано је да Портал јавних набавки, као јединствени информациони систем који, поред осталог, омогућава приступ бази података ДРИ за потребе обављања послова из њене надлежности³³, као и да захтев за заштиту права у јавном интересу, поред осталих подноси ДРИ, када у вршењу својих овлашћења сазна за неправилности у поступцима јавних набавки³⁴.

Здравствене установе примарног нивоа здравствене заштите – домови здравља

Учесници у здравственој заштити у Републици Србији су: пружаоци здравствене заштите, организације за здравствено осигурање, грађани, породица, послодавци, образовне и друге установе, хуманитарне, верске, спортске и друге организације, удружења, јединице локалне самоуправе, аутономне покрајине и Република Србија.³⁵

Здравствене установе се оснивају и обављају здравствену делатност у складу са Законом о здравственој заштити³⁶ и Уредбом о Плану мреже здравствених усанова³⁷.

Здравствена делатност обавља се на примарном, секундарном и терцијарном нивоу здравствене заштите.³⁸

Слика бр. 2: Здравствене установе у Републици Србији

<p>Здравствене установе примарног нивоа здравствене заштите</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Дом здравља • Завод • Здравствена установа поликлиника • Апотекарска установа
<p>Здравствене установе секундарног нивоа здравствене заштите</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Здравствени центар • Општа болница • Специјална болница
<p>Здравствене установе терцијарног нивоа здравствене заштите</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Институт • Клиника • Клиничко болнички центар • Универзитетски клинички центар

Уредбом о Плану мреже здравствених усанова (у даљем тексту: Уредба о Плану мреже) утврђује се План мреже здравствених усанова – број, структура, капацитети и просторни распоред здравствених усанова у јавној својини и њихових организационих јединица по нивоима здравствене заштите, организација пружања хитне медицинске помоћи, као и друга питања од значаја за организацију система здравствене заштите у Републици Србији.³⁹

Здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите обавља дом здравља, здравствена установа поликлиника, апотекарска установа и завод (завод за здравствену заштиту студената, завод за здравствену заштиту радника, завод за ургентну медицину, завод за геријатрију и палијативно збрињавање, завод за денталну медицину, завод за плућне болести

³³ Члан 183, став 1, тачка 11 Закона о јавним набавкама.

³⁴ Члан 211 став 2 Закона о јавним набавкама.

³⁵ Закон о здравственој заштити – члан 4.

³⁶ „Службени гласник РС“, број 25/19.

³⁷ „Службени гласник РС“, бр. 5/20, 11/20, 52/20, 88/20, 62/21, 69/21, 74/21 и 95/21.

³⁸ Закон о здравственој заштити – члан 61.

³⁹ Уредба о Плану мреже здравствених усанова – члан 1 став 1.



и туберкулозу, завод за кожне и венеричне болести, завод за лабораторијску дијагностику и завод за радиолошку дијагностику).⁴⁰

У обављању здравствене делатности на примарном нивоу здравствене заштите, ради припремања и извођења програма за очување и унапређење здравља, здравствене установе остварују сарадњу са другим здравственим, социјалним, образовним и другим установама и организацијама.⁴¹

Као здравствена установа примарног нивоа здравствене заштите, дом здравља се издваја као најзначајнији и обезбеђује најмање: 1) превентивну здравствену заштиту за све категорије становништва; 2) здравствену заштиту деце; 3) здравствену заштиту жена; 4) здравствену заштиту из области опште медицине; 5) здравствену заштиту из области поливалентне патронаже, кућног лечења, односно кућног лечења са палијативним збрињавањем и здравствене неге. Дом здравља мора обезбедити здравствену заштиту из области денталне медицине, лабораторијску и другу дијагностику, самостално или преко друге здравствене установе, односно приватне праксе, у складу са законом и Планом мреже.⁴²

Дом здравља у јавној својини оснива Република Србија, а на територији аутономне покрајине – аутономна покрајина, у складу са законом и Планом мреже.⁴³

Дом здравља у јавној својини оснива се за територију једне општине (са најмање 10.000 становника), две или више општина, односно града, у складу са Планом мреже здравствених установа.⁴⁴

Дом здравља, у зависности од броја становника на територији за коју је основан, густине насељености и саобраћајне повезаности, у просторно издвојеним насељеним местима, установама и привредним друштвима, може образовати организационе јединице, и то: огранак дома здравља, здравствену станицу и здравствену амбуланту.⁴⁵

Планом мреже здравствених установа којим је утврђен територијални распоред здравствених установа у Републици Србији утврђена су 142 дома здравља, који су распоређени на 24 управна округа и Град Београд.⁴⁶

Планом мреже здравствених установа утврђено је и осам здравствених центара, који у свом саставу имају организационе јединице које обављају делатност дома здравља и опште болнице.⁴⁷ У оквиру ових здравствених установа утврђено је још 17 домова здравља, који не функционишу као самосталне јавне службе.⁴⁸

Укупан број корисника (осигураних лица и осигураника) за које домови здравља обезбеђују здравствену заштиту износио је приближно 6,5 милиона корисника у периоду 2021. – 2022. године.⁴⁹

Домови здравља, као јавни наручиоци у смислу Закона о јавним набавкама, су у обавези да примењују одредбе Закона о јавним набавкама код набавки добара, услуга и радова.⁵⁰

Како се предмет ревизије односи на правилност и ефикасност пословања у здравственим установама, било је потребно дефинисати број и категорију здравствених

⁴⁰ Закон о здравственој заштити – члан 80 – 90.

⁴¹ Закон о здравственој заштити – члан 66.

⁴² Закон о здравственој заштити – члан 75.

⁴³ Закон о здравственој заштити – члан 74.

⁴⁴ Уредба о Плану мреже здравствених установа – члан 5.

⁴⁵ Уредба о Плану мреже здравствених установа – члан 7.

⁴⁶ Податак је дат без обухвата домова здравља на територији АП Косова и Метохије којих има четири који су утврђени Планом мреже здравствених установа.

⁴⁷ Здравствена установа секундарног нивоа здравствене заштите.

⁴⁸ Здравствени центар Аранђеловац, Кладово, Неготин, Зајечар, Књажевац, Врање, Сурдулица и Ужице (у свом саставу има десет домова здравља).

⁴⁹ Податак о броју корисника добијен на основу обрађених података које су доставили домови здравља.

⁵⁰ Закон о јавним набавкама – члан 3.

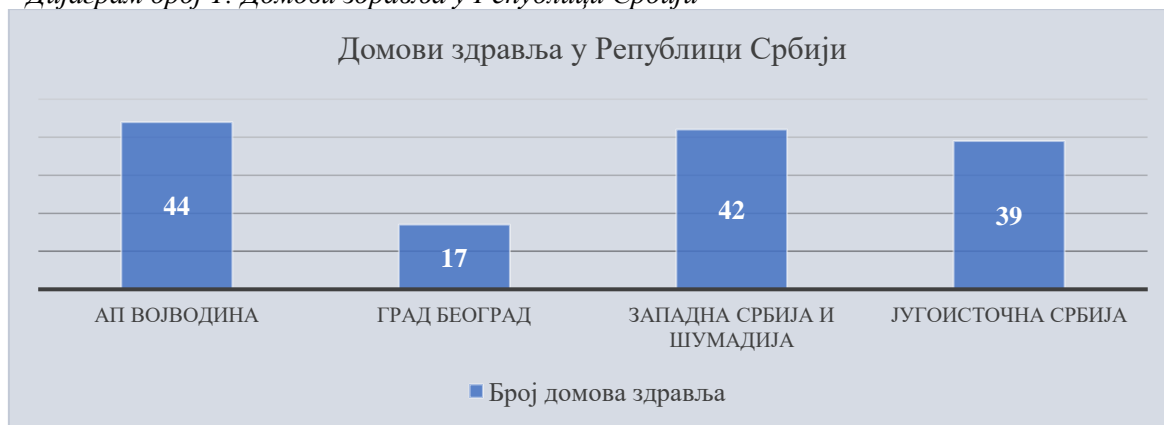


установа, које ће у току израде плана рада и кроз примену релевантних критеријума за избор субјеката ревизије бити предложене за субјекте ревизије у фази вршења ревизије.

Како би имали уједначен приступ у ревидирању јавних набавки одабрали смо исту категорију субјеката ревизије, односно домове здравља, који обављају здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите и којима је основна делатност превентивна здравствена заштита за све категорије становника.

У Републици Србији домови здравља територијално су распоређени на следећи начин:⁵¹

Дијаграм број 1: Домови здравља у Републици Србији⁵²



Од укупног броја домова здравља око 43% распоређено је на подручју Аутономне покрајине Војводине и Града Београда, односно 57% на подручју Западне и Југоисточне Србије.

Предлог за избор субјеката ревизије је извршен на основу критеријума за избор субјеката ревизије, који су утврђени на основу обрађених података о планираним и спроведеним поступцима јавних набавки, који су прикупљени и обрађени из упитника о јавним набавкама.

Према подацима Канцеларије за јавне набавке у 2021. и 2022. години највеће учешће у укупној вредности закључених уговора о јавним набавкама имали су републички органи са 40,04% у 2021. години, односно 21,51% у 2022. години, од којих је учешће закључених уговора у области здравства износило 14,9% у 2021. години, односно 21,51% у 2022. години.⁵³

У области здравства значајно учешће у закљученим уговорима о јавним набавкама имају здравствене установе које обављају здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите. Тако су домови здравља као најзначајнија групација ових установа у 2021. години закључили уговоре о јавним набавкама у вредности од око 3,1 милијарде динара, односно у 2022. години у вредности од око 4,2 милијарде динара.⁵⁴

⁵¹ Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе у Републици Србији за 2014. годину.

⁵² „Службени гласник РС“, број 104/14.

⁵³ Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2021 – 31.12.2021. године и Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2022 – 31.12.2022. године.

⁵⁴ Портал јавних набавки за 2021. и 2022. годину и Анализа закључених уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години у 141 дому здравља.



Дијаграм број 2: Приказ структуре јавних набавки у домовима здравља



Домови здравља у току буџетске године, у највећем броју случајева, спроводе јавне набавке за следећа добра, услуге и радове: санитарски, лабораторијски, стоматолошки и потрошни материјал, реагенсе и тестове; лекове; канцеларијски материјал и намештај, средства за одржавање хигијене; енергенте (гориво, бензин, нафта, дрво, угаљ и пелет за огрев); возила и ауто делове; радове и текуће поправке и одржавања; услуге (осигурање и сл.); опрему и апарате; и друго.

3. Опште информације о субјекту ревизије

Дом здравља „Бела Црква“ је корисник средстава Републичког фонда за здравствено осигурање и делатност на примарном нивоу здравствене заштите обавља у оквиру Јужнобанатског управног округа. Како здравствену установу у јавној својини на територији аутономне покрајине оснива аутономна покрајина⁵⁵, Покрајинска влада донела је Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Бела Црква“⁵⁶.

Управни одбор Дома здравља донео је Статут Дома здравља „Бела Црква“⁵⁷ (у даљем тексту: Статут). Наведеним статутом уређени су: делатност, унутрашња организација, управљање, пословање, услови за именовање и разрешење директора, односно помоћника директора за здравствену делатност, органи и стручни органи, као и друга питања од значаја за рад Дома здравља, у складу са Законом.

Број корисника (осигураних лица и осигураника) за које Дом здравља обезбеђује здравствену заштиту износио је приближно 17.920 корисника у 2021. и 2022. години, али током летње сезоне и због близине границе тај број је већи током године.⁵⁸

Укупан број запослених у Дому здравља био је 103 лица, на дан 31. децембар 2021. године, односно 100 лица, на дан 31. децембар 2022. године.⁵⁹

Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Бела Црква“ утврђено је да се од дана преузимања оснивачких права, средства за финансирање Дома здравља, за

⁵⁵ Закон о здравственој заштити, члан 74.

⁵⁶ 127 Број: 022-827/2019-16 од 18. децембра 2019. године.

⁵⁷ Број: 138-2/2011 од 26. фебруар 2011. године, на који је оснивач дао сагласност, број: 020-28/2011-1 од 15. јуна 2011. године.

⁵⁸ Званичан сајт Дома здравља „Бела Црква“, 2023. година, <http://www.dzbc.rs/home/index.php/o-nama/o-ustanovi>.

⁵⁹ Завршни рачун Дома здравља „Бела Црква“ за период 1.1.2021.-31.12.2021. године и 1.1.2022.-31.12.2022. године.



намене утврђене Законом, обезбеђују из буџета Аутономне покрајине Војводине, доприноса за обавезно социјално осигурање, као и из других извора у складу са Законом.

Законом о здравственој заштити⁶⁰ и Статутом⁶¹ прописано је да здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад из јавних прихода и то: доприноса за обавезно социјално осигурање закључивањем уговора са организацијом обавезног здравственог осигурања, буџета Републике Србије, односно оснивача и прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом, као и да здравствена установа у јавној својини може да стиче средства за рад и од донација донатора из Републике Србије и иностранства, легата и завештања, као и других извора, у складу са законом.

У 2022. години Дом здравља је остварио приходе и примања:⁶²

- од трансфера од Републичког фонда за здравствено осигурање за пружене услуге из обавезног здравственог осигурања у износу од 221.497 хиљада динара (89,3%);
- по основу пружених услуга ван обавезног здравственог осигурања, прихода од имовине, донација и помоћи и примања од продаје нефинансијске имовине, у износу од 2.053 хиљада динара (0,8%);
- из буџета Аутономне Покрајине Војводине 5.034 хиљада динара (2%);
- из буџета Општине Бела Црква у износу од 19.216 хиљада динара (7,8%);
- из буџета Републике Србије, у износу од 233 хиљада динара.

4. Организација послова јавних набавки

Правилником о организацији и систематизацији послова у Дому здравља „Бела Црква“, организовано је обављање послова јавних набавки у оквиру Службе за правне, економско – финансијске, техничке и друге послове, Одељење за правне и кадровске послове.

За обављање послова јавних набавки у установи систематизовано је једно радно место – дипломирани правник за правне, кадровске и административне послове који, поред других послова у опису радног места, обавља послове јавних набавки. Запослено лице које обавља послове јавних набавки у установи нема сертификат Службеника за јавне набавке.

Дом здравља није донео интерни акт о јавним набавкама и набавкама у установи (у даљем тексту: интерни акт), којима би уредио поступке набавки унутар установе, а нарочито начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавним набавкама, начин комуникације, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица, начин планирања и сповођења набавки на које се закон не примењује.

На основу изјашњења лица које обавља послове јавних набавки, планирање набавки у установи, спроводи се позивањем запослених у другим службама, који су задужени за располагање тим предметима набавке (лабораторијски материјал и реагенси, санитарски материјал, енергенти), да се изјасне о потребама за наредну годину. Лице које обавља послове набавки на основу исказаних потреба по службама, утврђује укупну спецификацију потреба за предметима набавке, на основу које се врши процена потребних средстава, ради израде предлога финансијског плана.

Приликом одлучивања које набавке ће бити обухваћене Планом јавних набавки анализирају се приоритети имајући у виду, пре свега, потребе за редовно обављање делатности и потребе за унапређењем делатности, а као основни критеријум код планирања набавки у наредној години полази се од опредељених средстава у финансијском плану.

⁶⁰ Члан 144 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити.

⁶¹ Члан 45 Статута Дома здравља „Бела Црква“.

⁶² Подаци о оствареним приходима и примањима су узети из Извештаја о извршењу буџета у периоду 1.1.2022. – 31.12.2022. године.



Врсту поступка одређује лице које непосредно спроводи послове јавних набавки, а одговорно лице установе доноси одлуку о покретању поступка јавне набавке. У свакој служби задужена су лица која прате реализацију уговора конкретног предмета набавке који користи, а кроз редовне тромесечне извештаје, који се достављају надлежној филијали РФЗО, прати се реализација уговора о јавним набавкама.

5. Опште информације о спроведеним јавним набавкама у 2021. и 2022. години

Дом здравља је за 2021. годину донео План јавних набавки⁶³, који је имао једну измену⁶⁴ и План набавки на које се закон не примењује. За 2022. годину донети су План јавних набавки⁶⁵ и План набавки на које се закон не примењује, који нису имали измене у току године. План јавних набавки и План набавки усвојени су од стране Управног одбора установе.

Сви поступци јавних набавки у 2021. и 2022. години односе се на поступке које је спроводио Дом здравља и чији преглед дајемо у наставку:⁶⁶

Табела бр. 2: Општи подаци о јавним набавкама у 2021. и 2022. години у хиљадама динара

рб	Опис	2021. година		2022. година	
1	План јавних набавки	План ЈН од 25.2.2021.г. и 23.07.2021.г.		План ЈН од 25.2.2022.г.	
2	Планирани поступци ЈН	12		11	
3	Спроведени поступци ЈН	9	75%	9	82%
4	Процењена вредност из Плана ЈН	48.112		71.723	
5	Процењена вредност спроведених ЈН	31.280	65%	26.269	37%
6	Уговорена вредност ЈН (без ПДВ)	28.500	91%	27.378	104%
7	Уговорена вредност ЈН (са ПДВ)	34.184		32.854	
8	Укупно реализована вредност уговора о ЈН	38.122	112%	28.561	87% ⁶⁷
9	Број закључених уговора/партија	15	7	9	0
10	Врста поступка	Отворени поступак		Отворени поступак	

Планом јавних набавки за 2021. годину планирано је 12 поступака јавних набавки, од којих је спроведено 9 поступака, а само у оквиру позиције 0001 Санитетски материјал спроведено је пет поступака ЈН – 1/21, 2/21, 4/21, 5/21 и 7/21. Дом здравља је Планом ЈН за 2021. годину у оквиру појединих позиција планирао више поступака ЈН, и то: 0001 Санитетски материјал – санитарски, лабораторијски и стоматолошки материјал; 0007 Одржавање возног парка, медицинске, лабораторијске и стоматолошке опреме – одржавање медицинске, лабораторијске и стоматолошке опреме; 0010 Медицинска, лабораторијска, административна и остала опрема – медицинска и лабораторијска опрема, административна опрема, намештај, бочна тенда, видео надзор; 0012 Набавка резервних делова и материјала – резервни делови, канцеларијски материјал, материјал за одржавање чистоће и ситан инвентар. Дом здравља је у 2022. години планирао 11 поступака јавних набавки, а спровео је 9 поступака, од којих је у оквиру позиције 0001 Санитетски материјал спроведено пет поступака ЈН – 4/22, 5/22, 10/22, 11/22 и 12/22 и позиције 0011 Опрема два поступка ЈН – 1/22 и 2/22. Дом здравља је Планом ЈН за 2022. годину у оквиру појединих позиција планирао више поступака ЈН, и то: 0001 Санитетски материјал – санитарски, лабораторијски и стоматолошки материјал; 0007 Одржавање возног парка, медицинске, лабораторијске и стоматолошке опреме – одржавање возног парка, медицинске, лабораторијске и стоматолошке опреме; 0011 Медицинска, лабораторијска, административна и остала опрема, службена и санитарска возила – медицинска и лабораторијска опрема, административна опрема, намештај, видео надзор,

⁶³ Број: 3/2021 од 25. фебруара 2021. године; број: 544/2021 од 23. јула 2021. године.

⁶⁴ Измена се односила на набавку добара – аутоклава за централну стерилизацију, након доделе средстава по јавном конкурсном секретаријату за здравство.

⁶⁵ Број: 25. фебруар 2022. године.

⁶⁶ Подаци су представљени без поступака за централизоване јавне набавке, које спроводи РФЗО.

⁶⁷ Податак обухвата извршење уговора из 2022. године до 30. јуна 2023. године.



службена и санитарска возила; 0013 Набавка резервних делова и материјала – резервни делови, канцеларијски материјал, радна униформа, материјал за одржавање чистоће и ситан инвентар.

Иако овакав начин планирања поступака јавних набавки није транспарентан, у оквиру укупне процењене вредности позиције Плана ЈН, планиране су и процењене вредности за сваки појединачан поступак јавне набавке.

У периоду 2021–2022. године од 23 планирана поступка јавних набавки, није реализовано по 7 поступака, у свакој години. Та разлика се, у обе године, односила на следеће јавне набавке: одржавање објеката, одржавање рачунарске опреме, одржавање хигијене, одржавање возног парка и медицинске, лабораторијске и стоматолошке опреме, капитално одржавање зграда и објеката, набавка резервних делова и материјала, који су планирани Планом јавних набавки, али нису реализовани. У току 2021. и 2022. године Дом здравља је планирао набавке на основу приоритетних захтева дефинисаних у финансијском плану, базирајући се на потенцијалним средствима из донација, односно по основу конкурса које расписује оснивач, које услед недостатка средстава нису реализоване. Из наведених разлога проценат реализације је, у посматраном периоду, износио 40% од плана.

Сви поступци јавних набавки су спроведени у отвореним поступцима. Поступке за које је постојала потреба су обликовани и спроведени кроз партије (санитетски материјал у 2021. години). У посматраном периоду један поступак јавне набавке је обустављен.

Планирани и спроведени поступци јавних набавки, као и реализација закључених уговора су обухваћени у поступку ревизије.

У наставку дат је преглед планираних и спроведених поступака јавних набавки у 2021. и 2022. години.

Табела бр. 3: Планирани и спроведени поступци јавних набавки у 2021. години⁶⁸

Назив и број ЈН	Врста предмета	Врста поступка	ЦПВ	Процењена вредност
Уље за ложење-гасно уље екстра лако-евро ел 9/21	Добра	Отворени	09135100 - Лож уље	није објављено
Аутоклав за централну стерилизацију капацитета 85 литара 8/21	Добра	Отворени	33100000 - Медицинска опрема	није објављено
Реагенси и потрошни материјал за апарат неохџем 20 7/21	Добра	Отворени	33696500 - Лабораторијски реагенси	није објављено
Набавка горива за службена возила 6/21	Добра	Отворени	09130000 - Нафта и дестилати	није објављено
Лабораторијски реагенси за урин станицу 5/21	Добра	Отворени	33696500 - Лабораторијски реагенси	није објављено
Лабораторијски реагенси за апарат пхоених 4/21	Добра	Отворени	33696500 - Лабораторијски реагенси	није објављено
Набавка ултразвучног апарата за гинекологију 3/21	Добра	Отворени	33100000 - Медицинска опрема	није објављено
Санитетски материјал 2/21	Добра	Отворени	33140000 - Медицински потрошни материјал	није објављено
Санитетски материјал - реагенси - тестови из капиларне крви 1/21	Добра	Отворени	33140000 - Медицински потрошни материјал	није објављено

Дом здравља је у посматраном периоду извршио набавку следећих добара: санитарски материјал, лабораторијски реагенси, уље за ложење, гориво за службена возила, аутоклав за централну стерилизацију, ултразвучни апарат, зубнотехнички столови, ортопан.

Табела бр. 4: Планирани и спроведени поступци јавних набавки у 2022. години⁶⁹

Назив и број ЈН	Врста предмета	Врста поступка	ЦПВ	Процењена вредност
Уље за ложење-гасно уље екстра лако-Евро ел 13/22	Добра	Отворени	09135100 - Лож уље	није објављено

⁶⁸ Радни папир Прелиминарне анализе_ЈН 2021.

⁶⁹ Радни папир Прелиминарне анализе ЈН 2022.



Лабораторијски реагенси за апарат Пхоених 10/22	Добра	Отворени	33696500 - Лабораторијски реагенси	није објављено
Тестови из капиларне крви за апарат 11/22	Добра	Отворени	33696500 - Лабораторијски реагенси	није објављено
Реагенси и потрошни материјал за апарат НеоЦхем 12/22	Добра	Отворени	33140000 - Медицински потрошни материјал	није објављено
Гориво за службена возила 9/22	Добра	Отворени	09000000 - Нафтни деривати, гориво, електрична енергија и други извори	није објављено
Тестови из капиларне крви за апарат 4/22	Добра	Отворени	33140000 - Медицински потрошни материјал	није објављено
Лабораторијски реагенси за апарат Пхоених 5/22	Добра	Отворени	33140000 - Медицински потрошни материјал	није објављено
Набавка зубнотехничких столова 2/22	Добра	Отворени	33100000 - Медицинска опрема	није објављено
Набавка ортопана 1/22	Добра	Отворени	33100000 - Медицинска опрема	није објављено

Дом здравља је, у периоду који је обухваћен ревизијом, спровео 18 поступака јавних набавки, на основу којих је закључено 24 уговора о јавним набавкама (који обухватају 7 партија), укупне вредности 55.878 хиљада динара (без ПДВ – а), односно 67.038 хиљада динара (са ПДВ – ом).

Процењена вредност спроведених поступака јавних набавки у 2021. години износила је 31.280 хиљада динара, а у 2022. години 26.269 хиљада динара. Укупна вредност закључених уговора за спроведене поступке јавних набавки у 2021. години износила је 34.184 хиљада динара, а у 2022. години 32.854 хиљада динара.

Укупна уговорена вредност уговора о јавним набавкама и укупно реализована вредност уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години је приказана у наставку:

Дијаграм број 3: Уговори о јавним набавкама у 2021. и 2022. г. у хиљадама динара



Дом здравља је у 2021. години реализовао 112% уговорене вредности закључених уговора о јавним набавкама, а у 2022. години 87% уговорене вредности закључених уговора о јавним набавкама.⁷⁰

У поступку спровођења ревизије, у циљу одговора на ревизијска питања, ревидирали смо поступке јавних набавки који су спроведени у 2021. и 2022. години, а које смо приказали у поглављу IV Закључци.

Неправилности и несврхисходности које су откривене у поступцима јавних набавки засноване су на критеријумима који произилазе из одредби Закона о јавним набавкама, Закона о буџетском систему, подзаконских аката и интерних аката субјекта ревизије.

⁷⁰ Податак о реализованим вредностима уговора који су закључени у 2022. години, одговорна лица субјекта ревизије доставили су закључно са реализацијом на дан 30. јун 2023. године.



IV Закључци

На основу анализе документације достављене од стране субјекта ревизије, података прикупљених путем упитника и након спроведених аналитичких поступака и образложења одговорних лица субјекта ревизије, донели смо следеће закључке:

1. Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио начин планирања у поступцима набавки и није обезбедио да се радње током планирања набавки спроводе у потпуности, јер нису адекватно евидентиране и документоване активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавки, уз изостанак контролних активности, што је могло утицати да се постојећи ресурси планирају и искористе на економичан и ефикаснији начин у поступцима јавних набавки;
2. Иако су поступци јавних набавки спроведени благовремено, одређивање техничких спецификација није вршено на основу доступних информација са тржишта предмета набавке, које нису прикупљене на основу спроведеног истраживања тржишта, а дефинисање критеријума за избор привредног субјекта, код појединих набавки, вршено је на начин да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки;
3. Дом здравља „Бела Црква“ није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, за поједине набавке, што је довело до повећања обима предмета набавке за више од 10% првобитно уговорених вредности и извршене су набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што је утицало на ефикасност у поступцима набавки и коришћењу јавних средстава.



ЗАКЉУЧАК 1: Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио начин планирања у поступцима набавки и није обезбедио да се радње током планирања набавки спроводе у потпуности, јер нису адекватно евидентирани и документовани активности код исказивања потреба, истраживања тржишта и утврђивања процењене вредности набавки, уз изостанак контролних активности, што је могло утицати да се постојећи ресурси планирају и искористе на економичан и ефикаснији начин у поступцима јавних набавки

Наш циљ био је да утврдимо да ли је субјект ревизије посебним актом ближе уредио начин планирања јавних набавки (инструкције, писане процедуре, критеријуме, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица, начин комуникације), да ли су доследно примењиване одредбе интерног акта код планирања јавних набавки, а нарочито код исказивања потреба за предметом набавке, истраживања тржишта и одређивања процењене вредности, да ли су активности адекватно документоване и да ли су јасно дефинисане обавезе и одговорности запослених лица. Начин на који су спроведене наведене активности има утицај на економичност и ефикасност поступка јавне набавке.

Кроз следећа питања, испитивали смо да ли се планирањем набавки обезбеђују подаци о потребама, информације о тржишту и процењеној вредности, у циљу прибављања предмета набавке који задовољава исказане потребе:

- Да ли су потребе за набавком добара, услуга и радова исказане у складу са стварним потребама и постављеним циљевима пословања и да ли су оправдане и адекватно образложене?
- Да ли је извршено истраживање тржишта предмета набавке у циљу прибављања потребних информација и да ли су радње у писаној форми евидентирани и документовани?
- Да ли је предмет набавке обликован у партије, како би се обезбедила конкуренција у поступку?
- Да ли процењена вредност јавне набавке одражава реалну вредност набавке и да ли је била валидна у време покретања поступка?

На основу сагледавања документације субјекта ревизије, достављених изјашњења и интервјуа са субјектом ревизије, донели смо закључак, који је заснован на следећим налазима.

Закључак 1 донели смо на основу следећих налаза:

- 1.1. Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио начин планирања у поступцима набавки, па ни потребе за предметима набавке нису документоване и исказују се на основу потрошње у претходној години и опредељених средстава за наредну годину, без писаних инструкција и утврђених критеријума, те се не може потврдити колико су, на такав начин исказане потребе, у довољној мери засноване на стварним потребама.
- 1.2. Дом здравља Бела Црква није евидентирао и документовао истраживање тржишта, у циљу уверавања у којој мери су прибављене информације о предметима набавке биле адекватне и свеобухватне и допринеле ефикасном управљању процесом јавних набавки.
- 1.3. У поступцима јавних набавки, код набавки у којима је то било могуће и оправдано, предмети набавке су обликовани кроз партије у циљу обезбеђивања веће конкуренције.
- 1.4. Дом здравља „Бела Црква“ није документовао радње током истраживања тржишта, па се не може утврдити да ли је процењена вредност предмета набавке била објективна и валидна у време покретања поступка.



Налаз 1.1: Дом здравља Бела Црква није интерним актом уредио начин планирања у поступцима набавки, па ни потребе за предметима набавке нису документоване и исказују се на основу потрошње у претходној години и опредељених средстава за наредну годину, без писаних инструкција и утврђених критеријума, те се не може потврдити колико су, на такав начин исказане потребе, у довољној мери засноване на стварним потребама

Наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања јавних набавки. Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио начин планирања набавки и није донео инструкције за планирање. Исказивање потреба није документовано и заснивало се на подацима о потрошњи из претходне године и опредељеним средствима у финансијском плану, као јединих критеријума за планирање. Највећи део активности планирања спроводи једно лице, коме су запослени у оквиру појединачних служби достављали податке о исказаним потребама. Неуређеност поступања у фази планирања, без интерног акта, писаних инструкција, утврђених критеријума и прописаних образаца код исказивања потреба, као и ангажовање једног лица у фази планирања набавки задуженог за спровођење и контролу већег дела активности. Наведено може створити ризик да исказане потребе неће увек одговарати стварним потребама, што може узроковати прекорачење уговорених вредности, односно недовољну реализацију уговорених предмета набавке и имати утицај, како на ефикасност набавки, тако и на квалитет у обављању редовних делатности.

Субјект ревизије, као наручилац, у смислу Закона о јавним набавкама, у обавези је да примењује одредбе закона, односно да својим одлукама и поступцима обезбеђује економично и ефикасно трошење јавних средстава, тако што ће у фази планирања обезбедити да се набављају предмети набавке одговарајућег квалитета, имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, као и прописане рокове.⁷¹

Наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања јавних набавки.⁷²

У фази планирања јавних набавки наручилац спроводи следеће активности: анализу набавки и потреба у претходном периоду, испитује тренутне потребе и стање залиха, анализу актуелног стања на тржишту, прати годишње и средњорочне планове пословања, опредељује расположиве кадровске и техничке капацитете и друго.

Исказивање потреба за набавком представља кључан корак у поступку планирања набавки и како би се ова активност ефикасно спровела треба јој посветити посебну пажњу. Наручилац је дужан да обезбеди основне предуслове доброг планирања, који се односе на јасне процедуре и елементе критеријума у планирању и исказивању потреба. У том смислу треба да донесе инструкције и да обезбеди да ову активност спроводи више учесника унутар установе, као и добру комуникацију између различитих организационих јединица, што треба да представља основ за процену сврсисходности и оправданости набавки.

Да би се постигла оправданост и сврсисходност јавне набавке, у поступку утврђивања потреба наручилац би требало да преиспита реалне потребе за предметима набавки, потребне количине, адекватан квалитет, карактеристике које треба да одговарају потребама наручиоца, што све заједно представља економично поступање наручиоца у почетној фази јавне набавке, како не би дошло до набавке непотребног и неоправданих издатака јавних средстава, чиме ће средства остати заробљена.

Дом здравља „Бела Црква“ није посебним актом уредио поступак набавки у установи, као ни начин планирања набавки, којим је био дужан да ближе уреди временски оквир,

⁷¹ Члан 6 Закона о јавним набавкама.

⁷² Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама.



учеснике у планирању, начин исказивања потреба, истраживање тржишта, одређивање предмета набавке, процењену вредност набавке и избор врсте поступка.⁷³

Слика бр. 3: Процес утврђивања потреба у фази планирања јавних набавки



За поступак планирања задужено је једно лице, у оквиру Одељења за правне и кадровске послове – дипломирани правник за правне, кадровске и административне послове, које непосредно обавља све послове јавних набавки, а приликом припреме и израде плана јавних набавки сарадњу остварује са шефом рачуноводства у Одељењу за економско – финансијске послове, а по потреби и са другим службама у делу прикупљања и усаглашавања о исказаним потребама, нарочито код набавки медицинског, лабораторијског и санитетског материјала. Запослено лице нема сертификат Службеника за јавне набавке.

Поступак планирања отпочиње у текућој години, паралелно са израдом програма пословања, плана јавних набавки и финансијског плана. Приликом планирања потреба полазна основа је спецификација потреба из прошле године, која се у комуникацији са запосленима у другим организационим јединицама прилагођава и усаглашава са потребама за наредну годину. Не постоје обрасци за исказивање потреба, него се на основу стања залиха и потрошње у претходном периоду запослени изјашњавају о објективним потребама (веће или мање количине постојећих предмета набавке, потреба за новим добрима и друго). Овако исказане потребе се затим усклађују са опредељеним средствима у финансијском плану, сачињава укупна спецификација потреба и приступа изради Плана јавних набавки. Приликом планирања јавних набавки, код сваке групе предмета набавке – добра, услуге и радови, наводе се разлози и оправданост набавке, па је код највећег броја набавки, као образложење наведено да су планиране на основу анализе потрошње у претходном периоду, која је усклађена са опредељеним средствима у финансијском плану, као и анализом тржишних цена. Планирање набавки медицинске опреме вршено је у циљу несметаног обављања основне делатности пружања здравствене заштите, као и подизања нивоа квалитета и обезбеђивања комплетније услуге пацијентима. Планирање инвестиција вршено је на основу приоритетних захтева који су дефинисани у финансијском плану, на основу очекиваних донација, средстава оснивача и других органа.

У поступку ревизије, путем захтева за достављање документације, затражена је документација о начину исказивања и планирања потреба у установи, о чему се субјект ревизије изјаснио да не поседују тражену документацију о спроведеним активностима, за период који је предмет ревизије. Као основни критеријум, који се примењује код планирања набавки за наредну годину, јесу опредељена финансијска средства и реалне потребе установе,

⁷³ Писано изјашњење субјекта ревизије од 02. јуна 2023. године.



а које су базиране на искуству из претходног периода. Исказивање и планирање потреба организовано је на начин да запослени у службама исказују потребе за наредну годину, које се процењују и базирају на основу потрошње из претходне године.⁷⁴

Субјект ревизије није интерним актом уредио поступак јавне набавке и фазу планирања набавки, нарочито у делу који се односи на исказивање потреба, а објективно утврђене потребе у наредним фазама поступка значајно доприносе ефикасном спровођењу поступака набавки.

У посматраном периоду субјект ревизије није организовао и спровео поступак планирања набавки и активности код исказивања потреба на начин који би допринео ефикаснијем планирању, односно: интерним актом није уредио начин планирања у установи, у делу који дефинише начин исказивања потреба; није израдио инструкције које би садржавале методологију за утврђивање и исказивање потреба; није дефинисао критеријуме и мерила за оцену оправданости исказаних потреба и редослед приоритета у набавкама; није сачинио обрасце за исказивање потреба и није документовао радње у овој фази поступка. Дом здравља се у исказивању потреба базирао на искуству запослених и потрошњи из претходног периода, свако за своју службу, у комуникацији са лицем задуженим за послове јавних набавки. Највећи део послова у поступцима јавних набавки у току године обавља једно лице, које поред послова јавних набавки обавља и друге послове из свог делокруга рада (правне, кадровске и административне послове). Наведено указује на изостанак контролне функције, јер фаза планирања представља процес који захтева ангажовање више запослених. Поред запосленог који непосредно обавља послове јавних набавки и други запослени били би укључени у поступак планирања и имали задужења и одговорности за радње које спроводе и податке које би били дужни да припреме. Како поступак јавне набавке обухвата три фазе – планирање, спровођење и реализација уговора, а свака фаза, у оквиру које је садржан одређен број радњи и задатака, захтева значајно ангажовање и одговорност, које су систематизоване на једног запосленог.

У поступку исказивања потреба субјект ревизије није документовао радње које је спроводио, не постоји документација о исказаним потребама, извршеним анализама и оцени оправданости потреба базираној на програму пословања, уз изостанак контролних активности, могло је утицати на ефикасност и сврсисходност поступка набавке.

Претходно наведено указује на ризик да исказане потребе за набавком одређених предмета набавке неће у потпуности одговорати стварним потребама.

Како смо у поступку ревизије анализирали поступке јавних набавки који су спроведени у периоду 2021. и 2022. године, у наставку ћемо дати преглед спроведених поступака и како се активности у фази планирања одражавају на реализацију уговора и остваривање циљева набавки.

Табела бр. 5: Преглед реализације уговора о јавним набавкама додељених у 2021. години

Назив и број ЈН_2021	% Реализације уговора
Тестови из капиларне крви за апарат 1/21	117%
Набавка ултразвучног апарата за гинекологију 3/21	100%
Лабораторијски реагенси за апарат Пхоених 4/21	91%
Лабораторијски реагенси за урин станицу 5/21	49%
Гориво за службена возила 6/21	96%
Реагенси и потрошни материјал за апарат 7/21	139%
Аутоклав за централну стерилизацију капацитета 8/21	100%
Уље за ложење гасно уље екстра лако Евро ел 9/21	134%
Санитетски материјал 2/21	
Завојни материјал	97%
Шприцеви и игле	92%
Медицински потрошни материјал	86%
ЕКГ траке	122%

⁷⁴ Писано изјашњење Дома здравља „Бела Црква“ Списак 6, тачка 2, од 11. августа 2023. године.



Заштитна медицинска опрема	72%
Хемијско потрошни материјал	89%
Остали медицински материјал	0%

На основу приказаних података може се закључити да је Дом здравља у 2021. години код пет јавних набавки (закључено осам уговора) имао реализацију од 72% до 100%, један уговор је имао реализацију 49%, за једну партију у оквиру санитетског материјала није било реализације, а код четири уговора реализација је била изнад уговорених вредности.

Табела бр. 6: Преглед реализације уговора о јавним набавкама додељених у 2022. години

Назив јавне набавке_2022	% Реализације уговора
Набавка ортопана 1/22	100%
Набавка зуботехничких столова 2/22	100%
Тестови из капиларне крви за апарат 4/22	135%
Лабораторијски реагенси за апарат Пхоених НЦЦ- 51 5/22	113%
Гориво за службена возила 9/22	119%
Лабораторијски реагенси за апарат Пхоених НЦЦ- 51 10/22	45%
Тестови из капиларне крви за апарат НВ 11/22	49%
Реагенси и потрошни материјал за апарат НеоЦхем 12/22	54%
Уље за ложење гасно уље екстра лако Евро 13/22	101%

Дом здравља у 2022. години је само код три набавке имао реализацију уговора 100%, код четири уговора реализација је била изнад уговорених вредности, а три уговора су имала реализацију око 50%. Сви подаци су приказани закључно са даном 30. јун 2023. године, до када су тражени и достављени подаци о извршењу.

Приказана анализа степена реализације закључених уговора указује да Дом здравља није извршио реално исказивање потреба у фази планирања набавки, што може имати за последицу реализацију финансијских средстава у већем обиму од планираних, односно немогућност ангажовања средстава за одређене потребе и набавке које би могле допринети унапређењу делатности у посматраном периоду.

Налаз 1.2: Дом здравља Бела Црква није евидентирао и документовао истраживање тржишта, у циљу уверавања у којој мери су прибављене информације о предметима набавке биле адекватне и свеобухватне и допринеле ефикасном управљању процесом јавних набавки

Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током испитивања и истраживања тржишта. Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио поступак истраживања тржишта и спроведене активности нису евидентирани и документовани. Радње на истраживању тржишта спроводио је запослени на пословима јавних набавки, који је путем доступних портала пратио кретање цена на тржишту предмета набавке, док друге информације нису прикупљане у поступцима истраживања тржишта. Недокументовање спроведених радњи, као и изостанак детаљнијег истраживања тржишта, у фази планирања набавки, не обезбеђује информације о потенцијалним понуђачима, интензитету конкуренције и друге битне информације, што представља ризик да се у појединим поступцима неће обезбедити довољна конкуренција, што може утицати на њихову ефикасност.

Истраживање тржишта може значајно да допринесе ефикасном управљању процесом набавке и позитивним исходима набавки. Налази и закључци који проистичу из истраживања тржишта представљају разумевање наручиоца о окружењу у којем он спроводи поступке јавних набавки.

Истраживање тржишта обухвата радње које се спровode у фази планирања поступка набавке, у циљу прикупљања информација о предметима набавке заступљених на тржишту,



као и потенцијалним понуђачима. Истраживањем тржишта обезбеђују се неопходне информације и подаци о ценама предмета набавке, њиховим карактеристикама, односно техничким спецификацијама, квалитету, периоду гаранције, условима одржавања, те стога као радња која се спроводи у фази планирања набавки, а претходи спровођењу поступка јавне набавке у значајној мери утиче и доприноси њеној економичности и ефикасности.

Пре спровођења поступка јавне набавке наручилац може да спроведе истраживање тржишта ради припреме поступка јавне набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са набавком.⁷⁵

Како би наручилац објективно утврдио процењену вредност набавке, она мора да буде заснована на претходно спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета набавке.⁷⁶

Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања поступка јавне набавке, те стога и радње на спроведеном испитивању и истраживању тржишта морају бити уредно документоване.⁷⁷

Методологија за извођење истраживања тржишта би требало да буде фокусирана на следеће аспекте:⁷⁸

1. Циљеве истраживања тржишта;
2. Врсту истраживања (начин прикупљања информација);
3. Анализа прикупљених података;
4. Евиденција процеса истраживања тржишта.

Истраживање тржишта представља инструмент за подстицање конкурентности, који наручиоцима омогућава да прибаве следеће информације: стање на тржишту предмета набавке (тржишне услове и потенцијалне добављаче), упоредне цене предмета набавке код више добављача, информације о квалитету предмета набавке од више добављача, временски период испоруке и количине, период гаранције, услове одржавања и сервисирања и друго.

Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио поступке испитивања и истраживања тржишта. Ове активности спроводио је запослени на пословима за јавне набавке путем доступних портала (портал за јавне набавке и портал агенције за лекове), преко којих је вршен увид у кретање цена предмета набавке на тржишту и праћена искуства других здравствених установа у набавци истих или сличних предмета набавке.⁷⁹

На основу добијених резултата истраживања тржишта врши се процена потребних финансијских средстава, ради израде предлога финансијског плана и плана јавних набавки.

Подаци који су добијени на основу спроведеног испитивања и истраживања тржишта морају бити валидни у време покретања поступка јавне набавке.

⁷⁵ Члан 89 став 1 Закона о јавним набавкама.

⁷⁶ Члан 29 став 1 закона о јавним набавкама.

⁷⁷ Члан 41 став 1 Закона о јавним набавкама.

⁷⁸ Истраживање тржишта као инструмент за за подстицање конкурентности, јун 2018. године, Београд.

⁷⁹ Писано изјашњење субјекта ревизије од 11. августа 2023. године.



Слика бр. 4: Информације које се прикупљају на тржишту предмета набавке



Дом здравља је спроводио радње на истраживању тржишта путем интернета и доступних портала, прикупљањем информација о кретању цена предмета набавке. У претходном периоду наведене радње нису евидентирани и документовани.⁸⁰

Запослено лице на пословима јавних набавки, се изјаснило да је истраживање тржишта вршено путем интернета и званичних портала – Портал за јавне набавке и Портал агенције за лекове и медицинска средства, путем којих су прикупљене информације о кретању цена на тржишту предмета набавке и праћена искуства других здравствених установа у набавкама сличних предмета набавке. Испитивање тржишта у највећем делу односило на цене и доступност понуђача, а нису истраживане друге информације и услови у вези са предметима набавке. Активности истраживања тржишта, углавном се спроводе са познатим понуђачима са којима је сарадња остварена у претходном периоду. Истраживање тржишта се спроводило након исказивања потреба за предметима набавке на нивоу установе. О спроведеном испитивању тржишта није сачињена белешка, која би садржавала податке о времену и начину истраживања тржишта, предузетим радњама и прикупљеним информацијама и друго значајно у вези са овим активностима.

На основу анализе спроведених поступака јавних набавки, у посматраном периоду, субјект ревизије је вршио истраживање тржишта, али га није спроводио у потпуности и није документовао резултате тих активности. Из тог разлога нисмо се могли уверити које информације су прикупљене, колико су биле валидне у време покретања поступка јавне набавке и колико су допринеле даљем поступку планирања (одређивања процењене вредности, техничких спецификација, услова и друго), односно спровођења јавних набавки.

Све утврђено, без донетог интерног акта, могло је утицати на одређивање процењене вредности и обезбеђивање конкуренције у поступцима јавних набавки, што представља ризик за постизање веће ефикасности у планирању и спровођењу поступака јавних набавки.

Налаз 1.3. Дом здравља „Бела Црква“ је код набавки у којима је то било могуће и оправдано, обезбедио да предмети набавке буду обликовани кроз партије у циљу обезбеђивања веће конкуренције

Иако у посматраном периоду Дом здравља „Бела Црква“ интерним актом није уредио начин обликовања предмета набавке у партије, код набавке санитетског материјала у 2021. години предмети набавке су обликовани у партије, на основу искуства у претходном периоду код набавки тих добара.

⁸⁰ Изјашњење субјекта ревизије о спроведеним активностима у фази планирања од 11. августа 2023. године.



Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију.⁸¹

Широка конкуренција, односно што већи број поднетих понуда, доприноси да понуђени услови реализације конкретног уговора о јавној набавци буду повољнији за наручиоце, што представља најбољи начин да се оствари начело ефикасности и економичности употребе јавних средстава. Избором предмета набавке и његових техничких спецификација који ће, са једне стране, задовољити реалне потребе наручиоца, у смислу послова које обавља, а са друге стране ће омогућити већу конкуренцију, обезбеђује се остварења начела ефикасности и економичности.⁸²

Наручилац може да одлучи да предмет јавне набавке обликује у више партија на основу његових карактеристика и објективних критеријума (врста, карактеристике, намена и друго), на основу чега одређује предмет и обим појединачне партије, узимајући у обзир могућност проширења конкуренције када је то оправдано.

Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом прописао да, увек када је то могуће и сврсисходно са становишта циљева набавке, предмети набавке буду обликовани по партијама, при чему ће партија представљати истоврсну целину добара, услуга и радова.

У посматраном периоду Дом здравља је спровео један поступак јавне набавке у којем је предмет набавке био обликован у партије и то санитарски материјал у 2021. години.

У наставку дајемо приказ поступка јавне набавке у којем је предмет набавке био обликован по партијама, као и просечан број понуда у поступку јавне набавке, као основни показатељ обезбеђивања конкуренције у поступцима.

Табела бр. 7: Обликовање предмета набавке у партије и обезбеђивање конкуренције

Предмет набавке	Број партија 2021	Број партија 2022	Број пристиглих понуда		Просечан број понуда	
			2021	2022	2021	2022
Санитарски материјал	7	-	15	-	2,1	-

На основу приказаних података може се закључити да је у поступку јавне набавке обликоване по партијама – санитарски материјал у 2021. години, била обезбеђена конкуренција (више од две понуде), што је могло допринети постизању веће ефикасности у конкретном поступку јавне набавке.

Дом здравља „Бела Црква“ је у посматраном периоду планирао и набављао стандардне предмете набавке, неопходне за редовно обављање делатности, које је обезбеђивао од добављача са којима је имао уговоре и у претходним годинама. Како активности на истраживању тржишта нису документоване, а према изјашњењу субјекта ревизије, углавном су се односиле на кретање цена предмета набавке, а мање на доступност и конкуренцију, нисмо се могли уверити на који начин је дом здравља обликовао предмете набавке и обезбеђивао конкуренцију у поступцима. Наведено представља ризик да конкуренција није била обезбеђена у свим поступцима, што је могло утицати на њихову економичност и ефикасност.

Налаз 1.4. Дом здравља „Бела Црква“ није документовао радње током истраживања тржишта, па се не може утврдити да ли је процењена вредност предмета набавке била објективна и валидна и у време покретања поступка

Процењена вредност предмета набавке мора бити објективна и заснована на спроведеном истраживању тржишта. Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио начин одређивања процењене вредности предмета набавке. У поступку планирања јавних набавки дом здравља није документовао радње које је спроводио и није вршио контролу исправности одређивања процењене вредности набавки. Начин утврђивања валидности процењене вредности у време покретања поступка није документован. Наведене околности представљају

⁸¹ Члан 7 став 1 Закона о јавним набавкама.

⁸² Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.



ризик да процењена вредност набавки није увек била објективно одређена, што је имало утицај на ефикасност појединих поступака јавних набавки.

Процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.⁸³

Процењена вредност представља саставни део Плана јавних набавки и како би је наручилац објективно одредио, било је потребно да претходним радњама адекватно дефинише своје потребе за наредни период, да на основу утврђених потреба испита и истражи тржиште предмета набавке, које би обухватило све битне информације у вези са предметом набавке (цена, квалитет, доступност и друго) и да на основу информација које је прикупио и документовао одреди процењену вредност јавне набавке. Такође, наручилац је дужан да пре покретања поступка јавне набавке на тржишту поново испита цене за предмет набавке, како не би дошао у ситуацију да, у време покретања поступка јавне набавке, понуде које буде добио буду неприхватљиве, односно веће у односу на процењену вредност јавне набавке.

Након спроведених радњи у фази планирања и њиховог документовања, наручилац је дужан да донесе план јавних набавки, који треба да садржи све прописане елементе и наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки.⁸⁴

Процењену вредност би требало одредити у поступцима испитивања и истраживања тржишта, које се може спроводити слањем упита потенцијалним понуђачима, путем јавно доступних ценовника, претраживањем интернет портала, на основу званичних статистичких података, искуства из претходног периода и спроведених анализа. Овим активностима наручилац би требало да прикупи довољно проверљивих података и информација о ценама и најоптималнијим карактеристикама предмета набавке, броју потенцијалних понуђача, доступности и количинама, каналима дистрибуције, временском периоду набавке и друго. Податке је потребно обезбедити из више извора, уколико је могуће, како би се омогућила најбоља калкулација приликом одређивања процењене вредности предметне набавке. Вредност укупне набавке се утврђује на основу количина које се планирају набавити и јединичних цена и представља процењену вредност у плану јавних набавки. Како на тржиште предмета набавке утичу привредна кретања и осцилације цена, услед инфлације и других промена, постоји могућност да ће се и цене предмета набавке променити услед ових фактора, у периоду од утврђивања процењене вредности до покретања поступка јавне набавке. Управо из ових разлога законодавац је прописао да процењена вредност јавне набавке мора да буде валидна у време покретања поступка.

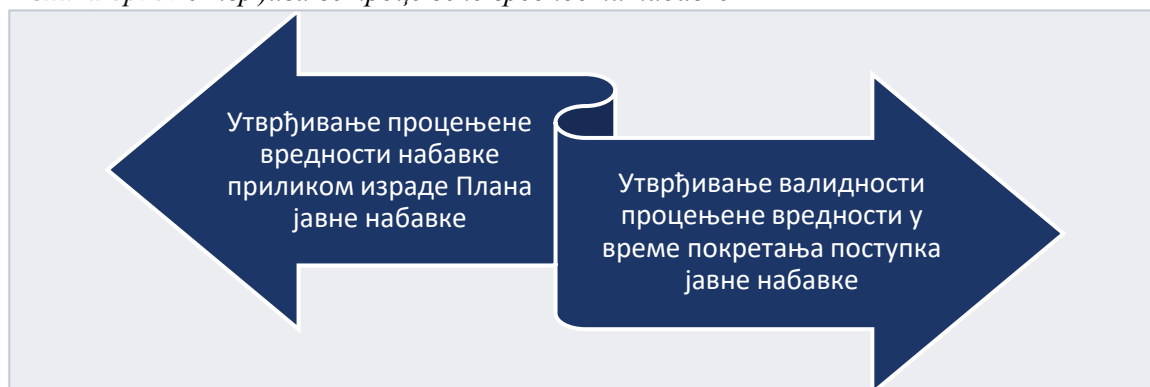
Процењена вредност набавке, како је прописано одредбама Закона о јавним набавкама утврђује се два пута:

⁸³ Члан 29 став 1 Закона о јавним набавкама.

⁸⁴ Члан 88 ст. 1 и 6 Закона о јавним набавкама.



Слика бр. 5: Утврђивање процењене вредности набавке



Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом прописао да се вредност набавке процењује на основу резултата истраживања тржишта за одређене количине и квалитет добара, услуга и радова.

Дом здравља није вршио контролу процењене вредности набавки, у циљу потврде исправности одређивања процењене вредности, којом се врши провера начина испитивања тржишта, начина утврђивања процењене вредности конкретне набавке и исправности одређивања потребних финансијских средстава.

Субјект ревизије је доставио изјашњење да се процењена вредност јавних набавки одређује на основу потрошње у претходној години, потреба служби дома здравља и претраживањем цена на интернету у складу са расположивим финансијским средствима.⁸⁵

Наведене активности у највећем делу односиле су се на испитивање цена предмета набавке и потенцијалних добављача. Како ове радње нису документоване, нисмо могли утврдити на који начин су спровођене и у којем обиму, да ли за све предмете набавке, колико добављача је контактирано, с обзиром да су у посматраном периоду закључивани уговори углавном са истим добављачима.

Такође, није нам презентована документација о начину и методама за утврђивање процењене вредности, него је дато објашњење да је основни критеријум приликом одређивања процењене вредности обим опредељених средства у финансијском плану.

У наставку дајемо преглед утврђених процењених вредности за закључене уговоре о јавним набавкама у периоду 2021. и 2022. године.

Табела бр. 8: Упоредни преглед процењених и уговорених вредности у хиљадама динара

	Предмет набавке	Процењена вредност	Уговорена вредност	Разлика	% Одступања
2021	Тестови из капиларне крви за апарат NW 37	3.500	2.708	792	23%
	Санитетски и потрошни материјал	1.459	1.046	413	28%
	Лабораторијски реагенси за апарат Phoenix NCC – 51	2.000	1.992	8	0,4%
	Лабораторијски реагенси за урин станицу NUA 1000	2.700	2.645	55	2%
	Реагенси и потрошни материјал за апарат NeoChem 20	2.750	2.749	1	0%
	Ултразвучни апарат за гинекологију	4.667	4.659	8	0%
	Аутоклав за централну стерилизацију капацитета 85 л	3.996	3.322	674	17%
Гориво за службена возила	3.333	3.715	-382	111%	
2022	Набавка ортопана	3.500	3.494	6	0%
	Набавка зуботехничких столова	700	700	0	0%
	Лож уље – гасно екстра лако ⁸⁶	8.125	10.032	-1.907	123%
	Гориво за службена возила	3.333	2.533	800	24%

На основу приказаних података може се закључити да је Дом здравља сваке године вршио набавке стандардних добара и услуга, неопходних за редовно обављање делатности, осим за набавку медицинске опреме, која је имала за циљ унапређење у обављању делатности. Такође, код већине предмета набавке процењене вредности су једнаке у обе године, осим код

⁸⁵ Писано изјашњење субјекта ревизије од 11. августа 2023. године.

⁸⁶ Процењена вредност у 2021. години износила 6.875 хиљада динара, а уговорена вредност 6.863 хиљада динара.



набавке лож уља, које су увећане у односу на претходну годину, због промена цена на тржишту. Уговорене вредности су приближне или мање од процењених вредности, осим код набавке горива и лож уља, где је уговорена вредност за 11%, односно за 23% већа од процењене вредности, што указује да није вршена провера валидности процењених вредности.

Дом здравља „Бела Црква“ се изјаснио да је процењену вредност предмета набавке утврђивао истраживањем тржишта, претраживањем доступних портала и праћењем кретања цена. Документовање ових активности није спровођено и не може се утврдити који параметри су узети у обзир код одређивања јединичних цена и на који начин је утврђена процењена вредност, уколико су рађене одређене анализе, калкулације, упоређивања и друге методе (упоредне анализе цена претходне и текуће године, упоредне цене више добављача). Такође, не постоји документација да ли је вршена провера валидности процењене вредности у време покретања поступка јавних набавки или су само преписане процењене вредности из плана набавки. У посматраном периоду, осим код набавке горива и лож уља, за друге предмете набавке процењене вредности утврђене су на приближно истом нивоу.

Начин поступања у почетној фази поступка јавне набавке, без донетог интерног акта, недокументовањем спроведених активности и не спровођењем контролних активности указује на ризик да исказане потребе, резултати истраживања тржишта и начин одређивања процењених вредности нису објективно утврђени, што представља ризик да ће поступци јавних набавки бити спроведени на ефикасан и економичан начин и може утицати на остварење сврхе, односно оправданост набавке.



ЗАКЉУЧАК 2: Иако су поступци јавних набавки спроведени благовремено, одређивање техничких спецификација није вршено на основу доступних информација са тржишта предмета набавке, које нису прикупљене на основу спроведеног истраживања тржишта, а дефинисање критеријума за избор привредног субјекта, код појединих набавки, вршено је на начин да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки

Наш циљ био је да утврдимо да ли је субјект ревизије обезбедио да се поступци јавних набавки спроводе и уговори додељују у роковима и на начин прописан Законом о јавним набавкама. Наручилац је дужан да поступа на економичан и ефикасан начин, да обезбеди конкуренцију, једнак положај свих привредних субјеката, без дискриминације, као и да поступа на транспарентан и пропорционалан начин. У том смислу поступци јавних набавки морају да буду спроведени благовремено и у роковима који су предвиђени планом јавних набавки, техничке спецификације којима се утврђују тражене карактеристике предмета набавке морају бити описане на јасан и објективан начин и у складу са стварним потребама наручиоца, критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта треба да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке.

Начин на који су спроведене наведене активности имаће утицај на економичност и ефикасност поступка јавне набавке.

Кроз следећа питања, испитивали смо да ли су поступци јавних набавки спроведени у складу са прописима и начелом ефикасности:

- Да ли су поступци јавних набавки спроведени у складу са оквирним временом које је одређено у Плану јавних набавки?
- Да ли су предмети набавке описани кроз техничке спецификације, на јасан и објективан начин, тако да одговарају стварним потребама наручиоца?
- Да ли су критеријуми за избор привредних субјеката јасно образложени и у логичкој вези са предметом набавке?

На основу сагледавања изворне документације субјекта ревизије, извршених анализа, достављених података и документације о спровођењу јавних набавки, изјашњења и интервјуа са субјектом ревизије, донели смо закључак, који је заснован на следећим налазима.

Закључак 2 донели смо на основу следећих налаза:

2.1. Дом здравља „Бела Црква“ је поступке јавних набавки покренуо и спроводио у оквирном времену одређеном Планом јавних набавки за 2021. и 2022. годину.

2.2. Предмети набавке описани су кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин, али исте нису биле засноване на информацијама са тржишта предмета набавке, које нису прикупљене и документоване у поступцима истраживања тржишта и није вршена контрола исправности и оправданости техничких спецификација, што је могло утицати на ефикасност у поступцима јавних набавки.

2.3. Критеријуми за избор привредног субјекта одређени су, код појединих поступака јавних набавки, на начин да ограничавају конкуренцију и да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке.



Налаз 2.1: Дом здравља „Бела Црква“ је поступке јавних набавки покретао и спроводио у оквирном времену одређеном Планом јавних набавки за 2021. и 2022. годину

Наручилац је дужан да донесе годишњи План јавних набавки, којим се одређује и оквирно време за покретање поступка јавне набавке. Дом здравља „Бела Црква“ је поступке јавних набавки покретао и спроводио у оквирном времену одређеном Планом јавних набавки за 2021. и 2022. годину.

Наручилац је дужан да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи и уговор додели у роковима и на начин прописан законом, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке.⁸⁷

Ефикасност и економичност поступака јавних набавки се односи и на начин којим се обезбеђује благовремено закључење и реализацију уговора о јавној набавци, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке (доношење одлуке о додели уговора, обавезу електронске комуникације и размене података, што утиче на скраћење рокова и др.).⁸⁸

Наручилац је дужан да донесе годишњи План јавних набавки који, између осталог, садржи и оквирно време за покретање поступка.

Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио овлашћења и одговорности лица у фази спровођења поступка јавне набавке (доношење одлуке о спровођењу поступка јавне набавке, као и њен садржај – подаци о предмету набавке, врсти поступка и процењеној вредности јавне набавке укупно и за сваку партију, као и податке о саставу комисије за јавну набавку, односно лицу које спроводи поступак јавне набавке).

Лице које обавља послове јавних набавки у временском року, који је у плану јавних набавки означен за покретање поступка, подносило је писани захтев одговорном лицу установе за покретање поступка јавне набавке, који садржи: предлог одлуке о покретању поступка и имена чланова комисије или лица која ће спроводити поступак јавне набавке. Након што директор установе потпише одлуку о покретању поступка, решење о именовању комисије и одсуству сукоба интереса, приступа се покретању поступка јавне набавке. Одлука о додели уговора доноси се у року од 30 дана од истека рока за подношење понуда, осим ако је наручилац у конкурсној документацији одредио дужи рок.

У наставку дајемо преглед планираних и спроведених поступака јавних набавки, у посматраном периоду, код Дома здравља „Бела Црква“.

Табела бр. 9: Време планирања и спровођења поступака јавних набавки

Предмет набавке	План ЈН	Спровођење и извршење уговора			Трајање поступка
	Покретање поступка	Покретање поступка	Закључење уговора	Извршење уговора	
<i>2021. година</i>					
Тестови из капиларне крви за апарат NW 37	4 квартал	03.03.2021.	26.03.2021.	12 месеци	24 дана
Санитетски материјал	4 квартал	17.03.2021.	19.04.2021.	12 месеци	34 дана
Лабораторијски реагенси за апарат Phoenix NCC – 51 AL	4 квартал	21.05.2021.	17.06.2021.	12 месеци	28 дана
Лабораторијски реагенси за урин станицу NUA 1000	4 квартал	03.06.2021.	28.06.2021.	12 месеци	26 дана
Реагенси и потрошни материјал за апарат NeoChem	4 квартал	13.07.2021.	09.08.2021.	12 месеци	28 дана
Ултразвучни апарат за гинекологију	4 квартал	13.05.2021.	08.06.2021.	12 месеци	27 дана
Аутоклав за централну стерилизацију капацитета 85	3 квартал	27.07.2021.	20.08.2021.	12 месеци	25 дана
<i>2022. година</i>					

⁸⁷ Члан 6 став 2 Закона о јавним набавкама.

⁸⁸ Коментар Закона о јавним набавкама, страна 29.



Лож уље – гасно уље екстра	4 квартал	06.10.2022.	07.11.2022.	12 месеци	33 дана
Гориво за службена возила	3 квартал	07.09.2022.	03.10.2022.	12 месеци	27 дана
Набавка ортопана	4 квартал	29.03.2022.	26.04.2022.	До испуњења уговора	29 дана
Набавка зуботехничких столова	4 квартал	31.03.2022.	26.04.2022.	До испуњења уговора	27 дана

Планом јавних набавки одређује се оквирно време за покретање поступка јавне набавке, како би се обезбедио континуитет у пословању установе и остварење циљева јавне набавке.

У поступку ревизије, код узоркованих поступака јавних набавки, утврдили смо да поступак јавне набавке отпочиње доношењем одлуке о спровођењу поступка јавне набавке, коју доноси директор установе, а завршава се закључењем уговора о јавној набавци.

Лице које обавља послове јавних набавки доставило је изјашњење да се поступци јавних набавки покрећу благовремено, пре истека претходно закључених уговора, узимајући у обзир време потребно за реализацију јавне набавке, односно када су у питању набавке инвестиционих предмета набавке, када се стекну услови за њихову реализацију.

У поступку ревизије утврдили смо да је Дом здравља „Бела Црква“ покренуо поступке јавних набавки у складу са Планом јавних набавки донетим за буџетску годину. На основу наведеног можемо закључити да је Дом здравља „Бела Црква“ поступке јавних набавки покренуо, спроводио и закључивао у складу са утврђеном динамиком у Плану јавних набавки.

Одредбама Закона о јавним набавкама прописано је да се огласи о јавној набавци у поступцима јавних набавки, чија је процењена вредност једнака или већа од 5 милиона динара објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, у форми за објављивање која ће бити доступна на Порталу јавних набавки.⁸⁹

Дом здравља је у 2022. години, спровео један отворени поступак чија је процењена вредност била већа од 5 милиона динара (ЈН 13/2022 – Лож уље – гасно уље екстра лако, процењене вредности 8.125 хиљада динара), за коју није објавио оглас о јавној набавци на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа. Дом здравља је доставио писано изјашњење да нису били у могућности да објаве јавни позив и да не поседују документацију о оглашавању јавне набавке.⁹⁰

Налаз: Дом здравља није објавио јавни позив на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа за јавну набавку 13/2022 Лож уље, код којег је процењена вредност била већа од 5 милиона динара. Изостанак контролних активности довео је до незаконитог поступања одговорних лица и ризика да није обезбеђена довољна конкурентност, јер информација о покретању поступка ЈН није била доступна свим потенцијалним понуђачима.⁹¹

Налаз 2.2: Дом здравља „Бела Црква“ је предмете набавке описивао кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин, али исте нису биле засноване на информацијама са тржишта предмета набавке, које нису прикупљене и документоване у поступцима истраживања тржишта и није вршена контрола исправности и оправданости техничких спецификација, што је могло утицати на ефикасност у поступцима јавних набавки

Техничке спецификације морају бити сразмерне обиму, природи и сложености јавне набавке. Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио начин одређивања техничких спецификација. У посматраном периоду, Дом здравља је техничке спецификације одређивао на основу исказаних потреба у фази планирања, које нису документоване, а основ за њихово одређивање биле су набавке из претходног периода. Лице које обавља послове јавних набавки

⁸⁹ Члан 105 став 8 Закона о јавним набавкама.

⁹⁰ Поступци ЈН 2021_2022 – ЈН 13/2022 Лож уље – процењена вредност 8.125.000 динара.

⁹¹ Писано изјашњење Дома здравља од 25. јула 2023. године.



припремало је техничке спецификације у сарадњи са запосленима у службама које користе конкретан предмет набавке. Иако су предмети набавке описани кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин, исте нису засноване на информацијама са тржишта предмета набавке и није вршена контрола исправности и оправданости техничких спецификација, којом се потврђује да су исте објективно одређене, што може створити ризик да исте неће увек одговарати стварним потребама наручиоца и тиме утицати на ефикасност у поступцима набавки.

Одредбама Закона о јавним набавкама, прописано је да конкурсна документација мора да буде сачињена на начин да омогући припрему и подношење понуде, односно пријаве, као и да конкурсна документација у зависности од врсте поступка јавне набавке, нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце документа које подносе кандидати и понуђачи, информације о прописаним обавезама и друге информације потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив.⁹²

Наручилац је дужан да јавну набавку спроведе на начин који је сразмеран предмету јавне набавке и циљевима које треба да постигне, тако и техничке спецификације морају бити сразмерне обиму, природи и сложености јавне набавке и уговора који произлази из те набавке.⁹³

Закон о јавним набавкама дефинисао је општа правила о техничким спецификацијама, којима се утврђују тражене карактеристике радова, добара или услуга које се набављају и све друге околности које су од значаја за извршење уговора, а тиме и за припрему понуде (место и рокови извршења, посебни захтеви у погледу начина извршења предмета набавке и сл.) и које се наводе у конкурсној документацији.⁹⁴

Одређивање техничких спецификација врши се на основу предмета јавне набавке и потреба наручиоца, а на наручиоцу је да одреди који ће начин користити, у складу са законом.⁹⁵

Техничке спецификације су, заправо, предмет јавне набавке.⁹⁶ Објективно одређене и прецизне техничке спецификације значајно смањују могућност подношења неприхватљивих понуда, јер привредним субјектима дају јасну слику тога шта наручилац жели да набави. Поред самих карактеристика предмета јавне набавке, у оквиру техничких спецификација наводе се и све друге околности које су од значаја за извршење уговора, а тиме и припрему понуде (место и рокови извршења, посебни захтеви у погледу начина извршења предмета набавке и сл.). Поједине од тих других околности могу бити од утицаја на стручну оцену понуда, односно обавезујући за саму реализацију уговора, са чиме се привредни субјекти упознају на време, кроз садржину конкурсне документације, односно техничких спецификација.

Техничке спецификације морају свим привредним субјектима да омогуће једнак приступ и не смеју да неоправдано ограничавају конкуренцију у поступку јавне набавке.⁹⁷

Техничке спецификације не могу да упућују на посебну марку или извор или одређени процес који карактерише производе или услуге које пружа одређени привредни субјект или на жигове, патенте, врсте или одређено порекло или производњу, које би за последицу имало давање предности или елиминисање одређених привредних субјеката или одређених производа, осим ако предмет уговора то оправдава.⁹⁸

⁹² Члан 93 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама.

⁹³ Члан 6 Закона о јавним набавкама.

⁹⁴ Члан 98 став 1 Закона о јавним набавкама.

⁹⁵ Члан 99 Закона о јавним набавкама.

⁹⁶ Коментар Закона о јавним набавкама, Параграф, мај 2020. године.

⁹⁷ Члан 98 став 7 Закона о јавним набавкама.

⁹⁸ Члан 100 став 1 Закона о јавним набавкама.



Приликом одређивања техничких спецификација, наручилац нарочито мора водити рачуна да оне представљају објективну потребу, изражену кроз скуп објективно и прецизно описаних техничких карактеристика, уз уважавање начела економичности и ефикасности, једнакости понуђача, пропорционалности и обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације.

Објективност у одређивању техничких спецификација не подразумева да наручилац може техничке спецификације да прилагоди свим понуђачима који сматрају да би њихова понуда требало да буде изабрана, него је у обавези да све што тражи буде у логичној вези са садржином конкретне јавне набавке и објективним потребама које је прате. Дакле, потребно је наћи меру између објективних потреба наручиоца и одређивања техничких спецификација на начина да се обезбеди конкуренција.⁹⁹

Дискриминација кроз техничке спецификације се најчешће јавља кроз настојање наручиоца да у техничким спецификацијама преузме техничке карактеристике и димензије предмета који нуди одређени понуђач. У таквим ситуацијама понуђачи који преузимају конкурсну документацију морају са посебном пажњом да размотре техничке спецификације траженог предмета, и утврде да ли су то, у ствари, техничке карактеристике које може да понуди само одређени понуђач.

Техничке спецификације стављају се на располагање електронским средствима уз бесплатан, неограничен и несметан директни приступ.¹⁰⁰

Како субјект ревизије интерним актом није уредио поступак јавне набавке, тако није уређен ни начин одређивања техничких спецификација и нису задужена лица за контролу њихове исправности и оправданости, као и документације о њиховом одређивању. Лице које обавља послове јавних набавки припрема техничке спецификације на основу података које достављају запослени у појединачним организационим јединицама, који користе конкретан предмет набавке, а нарочито се то односи на набавку санитарског материјала и лабораторијских реагенаса и горива, а код набавки сложенијих предмета набавке користи примере истих или сличних набавки, које су вршиле друге здравствене установе.

У наставку дајемо приказ на који начин је дом здравља одређивао техничке спецификације предмета набавке у 2021. и 2022. години.

Табела бр. 10: Начин одређивања техничких спецификација

Предмет набавке	На који начин су одређене техничке спецификације?	Да ли техничке спецификације одговарају објективним потребама?	Да ли је вршена контрола исправности и оправданости ТС?	Да ли именовани чланови комисије за ЈН поседују стручна знања о предмету набавке?
Тестови из капиларне крви за апарат NW 37	У поступку планирања и исказивања потреба за наредну буџетску годину позивају се све службе да се изјасне о потребама, које се базирају на потрошњи у претходној години и новим потребама, како би се утврдиле стварне потребе.	Да, спецификација тражених добара је дефинисана на јасан начин у погледу описа добара, количине и јединице мере.	Није вршена контрола техничких спецификација и пратеће документације, како би се потврдила исправност и оправданост техничких спецификација.	Да, чланови комисије су били дипломирани правник, главна сестра и шеф лабораторије
Санитетски и потрошни материјал	Након тога запослено лице за послове јавних набавке сачињава спецификацију потреба за сваку јавну набавку, која у зависности од предмета набавке, садржи потребне техничке карактеристике и опис предмета набавке, врсту услуге, количине и јединице мере.	Да, спецификација тражених добара је дефинисана по партијама, на јасан начин у погледу описа добара, количине и јединице мере		Да, чланови комисије су били дипломирани правник, главна сестра и фармацеутски техничар - магацин апотеке
Лабораторијски реагенси за апарат Phoenix NCC – 51		Да, спецификација тражених добара је дефинисана на јасан начин у погледу описа добара, количине и јединице мере.		Да, чланови комисије су били дипломирани правник, главна сестра и шеф лабораторије
Лабораторијски реагенси за урин станицу NUA 1000		Да, спецификација тражених добара је дефинисана на јасан начин у погледу описа добара, количине и јединице мере.		Да, чланови комисије су били дипломирани правник, главна сестра и шеф лабораторије
Реагенси и потрошни		Да, спецификација тражених добара је		Да, чланови комисије су били дипломирани правник,

⁹⁹ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.

¹⁰⁰ Члан 104 став 2 Закона о јавним набавкама.



материјал за апарат NeoChem		дефинисана на јасан начин у погледу описа добара, количине и јединице мере.		главна сестра и шеф лабораторије
Ултразвучни апарат за гинекологију		Да, спецификација је дефинисана на јасан и објективан начин.		Да, чланови комисије су били дипломирани правник, главна сестра и шеф техничке службе
Аутоклав за централну стерилизацију капацитета 85 л		Да, спецификација је дефинисана на јасан и објективан начин.		Да, чланови комисије су били дипломирани правник, главна сестра и администратор ИС
Уље за ложење-гасно уље екстра лако-Евро ел	У поступку планирања и исказивања потреба за наредну буџетску годину позивају се све службе да се изјасне о потребама, које се базирају на потрошњи у претходној години и новим потребама, како би се утврдиле стварне потребе. Након тога запослено лице за послове јавних набавке сачињава спецификацију потреба за сваку јавну набавку, која у зависности од предмета набавке, садржи потребне техничке карактеристике и опис предмета набавке, врсту услуге, количине и јединице мере.	Да, спецификација тражених добара је дефинисана на јасан начин у погледу описа добара, количине и јединице мере.	Није вршена контрола техничких спецификација и пратеће документације, како би се потврдила исправност и оправданост техничких спецификација.	Да, чланови комисије су били дипломирани правник, главна сестра и администратор ИС
Гориво за службена возила		Да, спецификација тражених добара је дефинисана на јасан начин у погледу описа добара, количине и јединице мере.		Да, чланови комисије су били дипломирани правник, виши физиотерапеутски техничар и возач.
Набавка ортопана		Да, спецификација је дефинисана на јасан и објективан начин.		Да, чланови комисије су били дипломирани правник, главна сестра и администратор ИС
Набавка зуботехничких столова		Да, спецификација је дефинисана на јасан и објективан начин.		Да, чланови комисије су били дипломирани правник, главна сестра и администратор ИС

У поступку ревизије, лице које обавља послове јавних набавки, доставило је образложење да се у поступку планирања и исказивања потреба позивају службе дома здравља да се изјасне о потребама за следећу буџетску годину, на основу којих се саставља спецификација потреба која служи за припрему и покретање поступака јавних набавки. Планирање и исказивање потреба заснивало се на потрошњи у претходној години, као и на новим потребама, на основу чега су се утврђивале стварне потребе. На исти начин су одређиване и техничке спецификације предмета набавке, које су достављали запослени који користе конкретне предмете набавке и које су највећим делом, за стандардне набавке, преузете из претходне године. Ове радње у фази планирања нису документоване. Техничке спецификације предмета набавке, које се набављају сваке године, заснивају се на спецификацијама предмета набавке из претходне године.¹⁰¹

У поступцима испитивања и истраживања тржишта акценат је био на прикупљању података о ценама и потенцијалним добављачима, а мање на самим карактеристикама предмета набавке. Ове радње у фази планирања нису документоване.

За све поступке набавке који су спроведени у 2021. и 2022. години, комисију за јавне набавке чинила су лица која су поседовала стручна знања за конкретан предмет набавке, у свим јавним набавкама то је био дипломирани правник, а за поједине јавне набавке били су додељени главна сестра, администратор информационог система, виши физиотерапеутски техничар, шеф возног парка.

Дом здравља није документовао радње које је спровео у фази планирања и информације о истраживању тржишта, које су неопходне за дефинисање стварних потреба, а затим и одређивања објективних техничких спецификација предмета набавке, које ће одговарати стварним потребама. Увидом у достављену документацију може се закључити да су техничке спецификације дефинисане на јасан и објективан начин, у складу са потребама наручиоца, али наведени недостаци су могли имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки.

¹⁰¹ Изјашњење субјекта ревизије од 11. августа 2023. године.



Одредбама Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година, прописано је да модел уговора, као 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.¹⁰²

Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом о јавним набавкама, као ни интерним актом о организацији буџетског рачуноводства прописао да обавезе које ће преузети уговором о јавној набавци буду уговорене у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, односно располагање финансијским средствима, као ни овлашћења и одговорности лица за њихово праћење.

Налаз: У поступку ревизије увидом у изворну документацију спроведених поступака јавних набавки и њихове моделе уговора, који су спроведени у 2021. и 2022. години, а реализовани у две буџетске године, и то: 1/21 Тестови из капиларне крви за апарат NW-37; 2/21 Санитетски материјал; 4/21 Лабораторијски реагенси за апарат Phoenix NCC-51; 5/21 Лабораторијски реагенси за урин станицу NUA1000&NUA1500; 7/2021 Реагенси и потрошни материјал за апарат NeoChem20; 13/22 Лож уље – гасно уље екстра лако; и 9/22 – Гориво за службена возила, утврђено је да су уговори закључени у поступку ових јавних набавки такви да због природе расхода захтевају плаћања у две буџетске године, а да модел уговора, као обавезни елемент конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке, не садржи 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.

Поступање на овакав начин може створити ризик да јавна средства неће бити планирана и употребљена у складу са принципима доброг финансијског управљања, уз уважавање ефикасности и сврсисходности јавних набавки.

Налаз 2.3. Дом здравља „Бела Црква“ утврдио је критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта у поступцима јавних набавки медицинске опреме, тако да ти услови омогућавају ограничавање конкуренције и не могу се довести у јасну логичку везу са предметом набавке, што је могло утицати на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки

Иако интерним актом није прописана садржина конкурсне документације, у поступцима јавних набавки медицинске опреме – ултразвучни апарат за гинекологију, аутоклав за централну стерилизацију и ортопан, захтевани су критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта, који се односе на стручни капацитет, тако да ти услови омогућавају ограничавање конкуренције и нису у логичкој вези са предметом набавке. Како у фази планирања набавки, у поступцима истраживања тржишта, нису обезбеђене релевантне информације о предмету набавке, које су могле допринети адекватном одређивању критеријума за избор привредног субјекта, јавља се ризик да се оваквим поступањем нарушавају основна начела јавних набавки, а посебно начела обезбеђивања конкуренције и једнакости понуђача, што утиче и на остваривање начела економичности и ефикасности у поступцима јавних набавки.

Наручилац одређује критеријуме за избор привредног субјекта увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке, а који морају да буду у логичкој вези са предметом

¹⁰² „Службени гласник РС“, бр. 21/14, 18/19, члан 7 став 2.



набавке и сразмерни предмету набавке. Критеријуми за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке могу да се односе на:¹⁰³

1. испуњеност услова за обављање професионалне делатности;
2. финансијски и економски капацитет и
3. технички и стручни капацитет.

Приликом одређивања критеријума за избор привредног субјекта, наручилац може да захтева само ниво капацитета који обезбеђује да ће привредни субјект бити способан да изврши уговор о јавној набавци. Ако наручилац одреди критеријуме за избор привредног субјекта, дужан је да у јавном позиву одреди потребан ниво капацитета и одговарајуће начине њиховог доказивања.

Критеријуми за избор привредног субјекта представљају опште захтеве које је дужан да поштује наручилац приликом њиховог одређивања, али њихово одређивање није обавезно, због чега наручилац не мора да захтева њихову испуњеност, уколико по његовој оцени, с обзиром на предмет јавне набавке, они нису од значаја или утицаја на набавку. Наручилац дефинише услове – критеријуме за избор привредног субјекта увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке и у том случају је дужан да у конкурсној документацији одреди шта од критеријума за избор захтева и како ће привредни субјекти то доказати.¹⁰⁴

Наручилац самостално одлучује о избору критеријума и увек одређује оне критеријуме за које сматра да су потребни за оцену понуда с обзиром на конкретан предмет набавке и потребе. Наручилац не може критеријуме да дефинише на начин да фаворизује одређене понуђаче, односно да дискриминише остале који би могли да понуде реализацију предметне набавке и тако да испуне објективне потребе наручиоца. Коришћење дискриминаторских услова за учешће понуђача ограничава конкуренцију у поступку јавне набавке тако што омогућава учешће одређеним понуђачима, а неоправдано онемогућава друге. На тај начин се фаворизованим понуђачима директно омогућава да буду изабрани као најповољнији, што ће резултирати закључењем уговора са њима. Коришћење дискриминаторских услова представља најчешћи коруптивни механизам у поступцима јавних набавки.

Такође, критеријуми за избор морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке. Суштина захтева да услови буду у логичној вези може се објаснити на следећем примеру: уколико је процењена вредност предмета набавке пет милиона динара, наручилац може тражити од понуђача доказ да су у претходном периоду извршили уговоре у укупној вредности од пет милиона, а не да су имали више уговора од пет милиона динара, што би било несразмерно предмету набавке.

Основни циљ приликом одређивања критеријума јесте да наручилац буде сигуран да ће уговор закључити са понуђачем који има капацитете за његову реализацију.

Наручилац је дужан да јавну набавку спроведе на начин који је сразмеран предмету јавне набавке и циљевима које треба да постигне. Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке, техничке спецификације, критеријуми за доделу уговора и рокови, као и докази морају да буду сразмерни обиму, природи и сложености јавне набавке и уговора који произлази из те набавке.¹⁰⁵

Одредбама Закона о јавним набавкама, прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, да наручилац не може да

¹⁰³ Члан 114 Закона о јавним набавкама.

¹⁰⁴ Коментар Закона о јавним набавкама, Параграф, Мај 2020.

¹⁰⁵ Члан 10 Закона о јавним набавкама.



ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај, а нарочито не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора.¹⁰⁶

Једно од основних начела јавних набавки, којих мора да се придржава лице или комисија током израде конкурсне документације јесте и начело обезбеђивања конкуренције и једнакости понуђача, а у циљу испитивања оправданости критеријума за квалитативни избор привредног субјекта.

Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом прописао садржину конкурсне документације, која се припрема у складу са Законом о јавним набавкама и елементе које треба да обухвати, а који се између осталих, односе на прописане услове за учешће у поступку јавне набавке и критеријуме за избор привредног субјекта.

Критеријуми за избор привредног субјекта, приликом набавки сложенијих предмета набавке и медицинске опреме, одређивани су претрагом званичних сајтова и портала, као и у комуникацији са субјектима на тржишту који су адекватни да дају прихватљиву понуду и реализују предметну набавку. У фази спровођења поступка јавне набавке нису била одређена лица задужена за контролу израде конкурсне документације, у циљу провере поступка и података које садржи конкурсна документација, односно да ли је припремљена у складу са природом предмета набавке и да ли садржи начела, услове и друге прописане елементе.

У наставку ће бити приказани захтевани критеријуми за избор привредног субјекта у поступцима јавних набавки, који су спроведени у посматраном периоду.

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

Дом здравља „Бела Црква“ је у посматраном периоду спровео три поступка јавне набавке добара – медицинска опрема: 3/2021 – Набавка ултразвучног апарата за гинекологију; 8/2021 – Набавка аутоклава за централну стерилизацију и 1/2022 – Набавка ортопана.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у конкурсној документацији за наведене јавне набавке утврдио критеријуме за избор привредног субјекта, који се поред осталог односе на стручни капацитет:¹⁰⁷

1) У конкурсној документацији – ¹⁰⁸Набавка ултразвучног апарата за гинекологију ЈН 3/2021 у делу 3. Технички и стручни капацитет, део 3.1. – Техничка лица или тела – контрола квалитета, прописано је да понуђач у моменту подношења понуде располаже са једним стално запосленим овлашћеним и сертификованим сервисером, који поседује сертификат издат од стране произвођача добра које је предмет јавне набавке, а што представља дискриминаторски услов, којим се нарушава конкуренција, јер радни однос на неодређено време није услов за добро извршење посла.

2) У конкурсној документацији – ¹⁰⁹Набавка аутоклава за централну стерилизацију ЈН 8/2021 у делу 3. Технички и стручни капацитет, део 3.1. – Техничка лица или тела – контрола квалитета, прописано је да понуђач у моменту подношења понуде располаже са једним стално запосленим овлашћеним и сертификованим сервисером, који поседује сертификат издат од

¹⁰⁶ Члан 7 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама.

¹⁰⁷ Радни папир – Тест детаља Поступци јавних набавки у 2021. и 2022. години.

¹⁰⁸ Број уговора: 411/2021 од 08. јуна 2021. године.

¹⁰⁹ Број уговора: 610/2021 од 20. август 2021. године.



стране произвођача добра које је предмет јавне набавке, а што представља дискриминаторски услов, којим се нарушава конкуренција, јер радни однос на неодређено време није услов за добро извршење посла.

3) У конкурсној документацији – ¹¹⁰Набавка ортопана ЈН 1/2022 у делу 3. Технички и стручни капацитет, део 3.2. – Техничка лица или тела – контрола квалитета, прописано је да понуђач у моменту подношења понуде располаже са једним стално запосленим овлашћеним и сертификованим сервисером, који поседује сертификат издат од стране произвођача добра које је предмет јавне набавке, а што представља дискриминаторски услов, којим се нарушава конкуренција, јер радни однос на неодређено време није услов за добро извршење посла.

Овако постављен критеријум за квалитативни избор привредног субјекта, који се односи на стручни капацитет, није у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.¹¹¹ Код одређивања стручног капацитета, постојаће ограничење конкуренције ако наручилац захтева кадрове који су код понуђача у радном односу, јер је за испуњење предмета јавне набавке ирелевантно по ком основу ће кадрови бити ангажовани.

Постављањем услова у погледу постојања радног односа, доведени су у неравноправан положај понуђачи који поседују или би могли да ангажују кадрове по неком другом основу у складу са законом којим се уређују радни односи - нпр. по основу уговора о привременим и повременим пословима, уговора о делу и др. Правни основ ангажовања кадрова не утиче на квалитет извршења предмета јавне набавке и потпуно је ирелевантно за испуњење предмета јавне набавке по ком основу ће бити ангажовани захтевани кадрови.

Одредбама Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, као и да наручилац не може да ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај, а нарочито не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора, а одређени критеријуми морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке.¹¹²

Налаз: Дом здравља „Бела Црква“ је, у посматраном периоду, у три спроведена поступка јавне набавке, у конкурсној документацији утврдио критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, који се односе на стручни капацитет, тако да ти услови омогућавају ограничавање конкуренције, што није у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

Поступање на овакав начин може створити ризик да није обезбеђено поштовање законитости и исправности у фази спровођења поступка јавних набавки, што може утицати на њихову ефикасност и сврсисходност.

¹¹⁰ Број уговора: 323/2022 од 26. април 2022. године.

¹¹¹ Члан 7 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама.

¹¹² Чл. 7 ст. 1 и 2 и 114 ст. 1 и 5 Закона о јавним набавкама.



ЗАКЉУЧАК 3: Дом здравља „Бела Црква“ није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, за поједине набавке, што је довело до повећања обима предмета набавке за више од 10% првобитно уговорених вредности и извршене су набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што је утицало на ефикасност у поступцима набавки и коришћењу јавних средстава

Наш циљ био је да утврдимо да ли је субјект ревизије обезбедио да се набавке извршавају у складу са уговореним условима, односно да ли су измене уговора о јавним набавкама извршене у складу са условима који су наведени у конкурсној документацији. Такође наш циљ, који је обухваћен кроз треће ревизијско питање, био је да испитамо да ли су постојале набавке за које није спроведен поступак јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

Законом о јавним набавкама прописано је да се уговор о јавној набавци извршава у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и да је наручилац обавезан да, у складу са тим условима, контролише извршења уговора о јавној набавци. Начин на који су спроведене наведене активности имаће утицај на економичност и ефикасност и у последњој фази поступка јавне набавке.

Кроз следећа питања, испитивали смо да ли су поступци јавних набавки спроведени у складу са прописима и начелом ефикасности:

- Да ли су набавке извршене у складу са уговореним условима и понудом понуђача (рокови, квалитет и квантитет испоручених предмета набавке, уговорне казне и пенали)?
- Да ли су измене уговора о јавним набавкама извршене у складу са условима који су наведени у конкурсној документацији?
- Да ли су спроведени поступци набавке за све набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних Законом о јавним набавкама?

На основу сагледавања изворне документације субјекта ревизије, извршених анализа, достављених података из документације о реализацији уговора о јавним набавкама, изјашњења и интервјуа са субјектом ревизије, донели смо закључак, који је заснован на следећим налазима.

Закључак 3 донели смо на основу следећих налаза:

3.1. Дом здравља „Бела Црква“ није обезбедио ефикасно праћење извршења уговора о јавним набавкама, што је довело до повећања обима предмета набавке за више од 10% првобитно уговорених вредности, за поједине уговоре о јавним набавкама у току 2021. и 2022. године, што је утицало на њихову ефикасност у фази реализације.

3.2. Дом здравља „Бела Црква“ је у току 2022. године извршио измену уговора о јавној набавци горива за службена возила, услед околности због којих је измена била нужна, а које савестан наручилац није могао да предвиди, која је била у складу са општим правилима о изменама уговора.

3.3. Дом здравља „Бела Црква“ је у току 2021. и 2022. године извршио набавку услуга одржавања хигијене и санитетског и лабораторијског материјала, чија је вредност била већа од прага до којег се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама за набавку добара и услуга, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона.



Налаз 3.1. Дом здравља „Бела Црква“ није обезбедио ефикасно праћење извршења уговора о јавним набавкама, што је довело до повећања обима предмета набавке за више од 10% првобитно уговорених вредности, за поједине уговоре о јавним набавкама у току 2021. и 2022. године, што је утицало на њихову ефикасност у фази реализације

Одредбама Закона о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да контролише извршење уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом. Дом здравља „Бела Црква“ интерним актом није прописао задужења и одговорности лица за праћење извршења уговора о јавној набавци. У посматраном периоду, код већине закључених уговора праћена је њихова реализација, осим у случају шест уговора о јавној набавци, код којих је повећан обим предмета набавке за више од 10% првобитно уговорене вредности, што је довело до извршења расхода у већем износу од уговорених. Наведено указује на ризик да Дом здравља није на адекватан начин обезбедио праћење извршења свих уговора о јавним набавкама, што је утицало на ефикасност ових набавки у фази њихове реализације и неосновано трошење јавних средстава.

Уговор о јавној набавци извршава се у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, а обавеза наручиоца јесте да контролише извршења уговора о јавној набавци, у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.¹¹³

Наручилац је дужан да поступа на економичан и ефикасан начин и да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке.¹¹⁴

Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током поступка јавне набавке, као и извршења уговора о јавној набавци.¹¹⁵

Једнако као што постоји обавеза наручиоца да закључи уговор о јавној набавци, који је у складу са условима који су одређени у документацији о набавци, тако постоји обавеза да извршење уговора буде у складу са документацијом из поступка јавне набавке, која укључује и понуду, којом су коначно одређени битни елементи уговора (цене, рокови и др.). Реализација јавне набавке и извршење уговора, услед злоупотреба, немарног спровођења и других пропуста, могу обесмислити претходно спроведен поступак јавне набавке. У томе се огледа и суштина ефикасности у фази реализације уговора и обавеза наручиоца да контролише извршење уговора о јавној набавци и да предузима све мере како би обезбедио његову адекватну реализацију.¹¹⁶

Сврсисходност јавне набавке подразумева систематично и редовно праћење извршења уговора, које може да укаже и на промену уговорене количине добара која ће бити испоручена, односно промена уговореног обима предмета набавке, тако што наручилац захтева или дозволи реализацију изнад онога што је одређено уговором.

Наручилац је 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), као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.¹¹⁷

Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио начин праћења извршења уговора о јавној набавци, којим је био дужан да пропише обавезу достављања уговора о набавци лицу задуженом за праћење извршења уговора и финансијској служби. Одговорно лице може да одреди запосленог за праћење извршења уговора у зависности од врсте предмета

¹¹³ Члан 154 Закона о јавним набавкама.

¹¹⁴ Члан 6 став 2 Закона о јавним набавкама.

¹¹⁵ Члан 41 став 1 Закона о јавним набавкама.

¹¹⁶ Коментар Закона о јавним набавкама, Параграф, мај 2020. године.

¹¹⁷ Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама.



набавке и стручног образовања, у складу са актом о организацији и систематизацији послова. Дом здравља није интерним актом о организацији буџетског рачуноводства уредио организацију и вођење буџетског рачуноводства, правила и процедуре, задужења и одговорности запослених лица, као и друге сегменте од значаја за успостављање одговорног финансијског управљања и контроле.

Правилником о организацији и систематизацији радних места у Дому здравља „Бела Црква“ није прописано која лица и на којим радним местима су задужена за праћење реализације уговора о јавним набавкама, осим за радно место фармацеутски техничар у магацину дома здравља, за које су прописани послови руковања залихама и вођења материјалног књиговодства.

На основу изјашњења лица које обавља послове јавних набавки, праћење извршења уговора о јавним набавкама врши се по организационим јединицама, у зависности од предмета набавке, где су одређена лица задужена за праћење извршења предметних уговора. Тако је за праћење залиха лабораторијских реагенса одређено лице које води магацин апотеке и у комуникацији са добављачима који испоручују предметна добра, прати стање на залихама. Такође, кроз редовне месечне извештаје, који се достављају надлежној филијали РФЗО, достављају се подаци о износима утрошених средстава, утрошку и стању залиха, што уједно представља контролу и праћење извршења плана набавки.¹¹⁸

Дом здравља није интерним актима уредио организацију и поступке јавних набавки, није интерним актом уредио организацију и функционисање буџетског рачуноводства, не постоје друге писане процедуре и инструкције о успостављању ефикасног и одговорног финансијског управљања и контроле у установи. Организација послова у области јавних набавки успостављена је на начин да је за целокупан процес и поступке задужено и одговорно једно запослено лице, које нема сертификат службеника за јавне набавке, а које, поред тога, обавља и друге послове из делокруга радног места. Све наведено представља ризик и може утицати на успостављање и функционисање ефикасног система јавних набавки.

Повећање обима набавки по закљученим уговорима о јавним набавкама

Одредбама Закона о јавним набавкама, прописано је да уговор о јавној набавци може да се измени на начин да се повећа обим набавке, ако су испуњени следећи услови: вредност измене мора да буде мања од 10% првобитне вредности уговора о јавној набавци добара или услуга и вредност измене мора да буде мања од 15.000.000 динара у случају уговора о јавној набавци добара или услуга, да се ова ограничења односе на укупну вредност свих измена, ако се уговор мења више пута, као и да изменом уговора не може да се мења целокупна природа уговора, односно предмета јавне набавке.¹¹⁹

У поступку ревизије, на основу спроведених прелиминарних анализа одабран је узорак и тражена изворна документација о спроведеним набавкама у оквиру одабраног узорака, извршен је увид у планове јавних набавки, аналитичке картице добављача, главну књигу и другу документацију, а за све јавне набавке вршен је увид и у Портал јавних набавки. Субјект ревизије је био дужан да достави и преглед уговора о јавним набавкама додељених у 2021. и 2022. години, вредности закључених уговора, вредности испоручених добара по сваком уговору по годинама (2021. и 2022. година) и разлике између вредности испоручених добара и вредности уговора. Преглед садржи податке о свим закљученим уговорима у посматраном периоду, преглед партија уколико је јавна набавка обликована у партије, а захтеване су и измене уговора, уколико их је било у посматраном периоду.

¹¹⁸ Писано изјашњење субјекта ревизије од 11. августа 2023. године.

¹¹⁹ Члан 160 Закона о јавним набавкама.



На основу спроведних тестова детаља и анализе реализације закључених уговора, у посматраном периоду, утврђено је да је Дом здравља у 2021. и 2022. години, приликом реализације шест уговора повећао обим набавке у односу на уговорене вредности:

- четири уговора код којих је извршено увећање, односе се на јавне набавке спроведене и уговоре закључене у 2021. години: 1) ЈН 1/21 Тестови из капиларне крви за апарат NW 37¹²⁰ (повећан обим предмета набавке 17% од вредности првобитно закљученог уговора); 2) ЈН 2/21 Санитетски материјал, Партија 4¹²¹ (повећан обим предмета набавке 22% од вредности првобитно закљученог уговора); 3) ЈН 7/21 Реагенси и потрошни материјал за апарат Neochem 20¹²² (повећан обим предмета набавке 39% од вредности првобитно закљученог уговора); 4) ЈН 9/21 Уље за ложење¹²³ (повећан обим предмета набавке 34% од вредности првобитно закљученог уговора).
- два уговора код којих је извршено увећање, односе се на јавне набавке добара које су спроведене у 2022. години: 1) ЈН 4/22 Тестови из капиларне крви за апарат NW 37¹²⁴ (повећан обим предмета набавке 35% од вредности првобитно закљученог уговора); 2) ЈН 5/22 Лабораторијски реагенси за апарат Phoenix NCC¹²⁵ (повећан обим предмета набавке 13% од вредности првобитно закљученог уговора).

Код наведених уговора активности на праћењу реализације су изостале или су биле неадекватне, што је узроковало наведена прекорачења и довело до неоснованог извршења расхода у већем износу од уговорених.¹²⁶

У наставку приказујемо преглед уговора о јавним набавкама додељених у 2021. и 2022. години, вредности закључених уговора, вредности испоручених добара по годинама и разлике између вредности испоручених добара и вредности уговора.¹²⁷

Табела бр. 11: Вредност закључених уговора и испоручених добара и повећање обима предмета набавке

Назив и број јавне набавке	Процење на вредност јавне набавке	Добављач (назив и адреса)	Датум закључења уговора	Вредност закљученог уговора са ПДВ	Вредност испоручених добара по уговору у 2021. години са ПДВ	Вредност испоручених добара по уговору у 2022. години са ПДВ	Укупна вредност испоручених добара са ПДВ	Разлика вредности закљученог уговора и испоручених добара	Разлика вредности закљученог уговора и испоручених добара у %
1	3	4	5	6	7	8	9 (7+8)	10 (6-9)	11 (%)
Тестови из капиларне крви 1/21	3.500.000	Неомедика доо Ниш	26.03.2021.	3.250.080	2.982.936	804.816	3.787.752	-537.672	17%
Санитетски материјал 2/21	1.459.833	Метреко доо Ниш	19.04.2021.	35.580	16.764	26.514	43.278	-7.698	22%
Реагенси и потрошни материјал 7/21	2.750.000	Неомедика доо Ниш	09.08.2021.	3.298.802	1.919.883	2.655.548	4.575.431	-1.276.630	39%
Уље за ложење 9/21	6.875.000	Милетић Петрол доо Параћин	30.11.2021.	8.236.080	3.240.760	7.826.288	11.067.048	-2.830.968	34%
Тестови из капиларне крви 4/22	750.000	Неомедика доо Ниш	05.05.2022.	884.160	-	1.197.234	1.197.234	-313.074	35%
Лабораторијски реагенси 5/22	650.000	Неомедика доо Ниш	05.05.2022.	811.345	-	919.838	919.838	-108.493	13%

¹²⁰ Уговор, број: 233/2021 од 26. март 2021. године.

¹²¹ Уговор, број: 301/2021 од 19. април 2021. године.

¹²² Уговор, број: 580/2021 од 09. августа 2021. године.

¹²³ Уговор, 30. новембар 2021. године.

¹²⁴ Уговор, 05. мај 2022. године.

¹²⁵ Уговор, 05. маја 2022. године.

¹²⁶ Радни папир – Тест детаља Поступци јавних набавки у 2021. и 2022. години.

¹²⁷ Прилог 2 - Преглед уговора о јавним набавкама додељених у 2021. и 2022. години, вредности закључених уговора, вредности испоручених добара по сваком уговору по годинама (2021. и 2022. година) и разлике између вредности испоручених добара и вредности уговора.



На основу презентованих података утврђено је да је Дом здравља, у посматраном периоду, код следећих јавних набавки имао прекорачења вредности закључених уговора, и то:

1) ЈН 1/21 Тестови из капиларне крви, закључен уговор са добављачем Неомедика д.о.о. Ниш на вредност од 3.250 хиљада динара, а испоручена су добра у вредности од 3.788 хиљада динара (прекорачена вредност уговора 17%). У поступку ревизије добијена је картица добављача по овом уговору и утврђено наведено прекорачење, које указује на ризик да Дом здравља није обезбедио ефикасно праћење извршења уговора о јавним набавкама;

2) ЈН 2/21 Санитетски материјал Партија 4 – ЕКГ траке, закључен уговор са добављачем Метреко д.о.о. Ниш на вредност од 36 хиљада динара, а испоручена су добра у вредности од 43 хиљада динара (прекорачена је вредност уговора 22%). У поступку ревизије добијена је картица добављача по овом уговору и утврђено наведено прекорачење. Иако је прекорачење у обиму већем од 10%, номинална вредност није материјално значајна, али указују на ризик да Дом здравља није обезбедио ефикасно праћење извршења уговора о јавним набавкама;

3) ЈН 7/21 Реагенси и потрошни материјал, закључен је уговор са добављачем Неомедика д.о.о. Ниш на вредност 3.299 хиљада динара, а испоручена су добра у вредности од 4.575 хиљада динара (прекорачена вредност уговора 39%). У поступку ревизије добијена је картица добављача по овом уговору и утврђено наведено прекорачење, које указује на ризик да Дом здравља није обезбедио ефикасно праћење извршења уговора о јавним набавкама;

4) ЈН 9/21 Уље за ложење, закључен је уговор са добављачем Милетић Петрол д.о.о. Парафин на вредност од 8.236 хиљада динара, а испоручена су добра у вредности од 11.067 хиљада динара (прекорачена је вредност уговора за 34%). У поступку ревизије добијена је картица добављача по овом уговору и утврђено наведено прекорачење, које указује на ризик да Дом здравља није обезбедио ефикасно праћење извршења уговора о јавним набавкама;

5) ЈН 4/22 Тестови из капиларне крви, закључен је уговор са добављачем Неомедика д.о.о. Ниш на вредност од 884 хиљада динара, а испоручена су добра у вредности од 1.197 хиљада динара (прекорачена је вредност уговора за 35%). У поступку ревизије добијена је картица добављача по овом уговору и утврђено наведено прекорачење, које указује на ризик да Дом здравља није обезбедио ефикасно праћење извршења уговора о јавним набавкама;

6) ЈН 5/22 Лабораторијски реагенси, закључен је уговор са добављачем Неомедика д.о.о. Ниш на вредност од 811 хиљада динара, а испоручена су добра у вредности од 920 хиљада динара (прекорачена је вредност уговора за 13%). У поступку ревизије добијена је картица добављача по овом уговору и утврђено наведено прекорачење, које указује на ризик да Дом здравља није обезбедио ефикасно праћење извршења уговора о јавним набавкама.

Налаз: Поступајући на претходно описан начин, Дом здравља је приликом реализације шест уговора о јавној набавци повећао обим предмета набавки за више од 10% првобитно уговорене вредности:

1. за јавне набавке спроведене и уговоре закључене у 2021. години: 1) ЈН 1/21 Тестови из капиларне крви за апарат NW 37; 2) ЈН 2/21 Санитетски материјал, Партија 4; 3) ЈН 7/21 Реагенси и потрошни материјал за апарат Neoschem; 4) ЈН 9/21 Уље за ложење;

2. за јавне набавке спроведене и уговоре закључене у 2022 години: 1) ЈН 4/22 Тестови из капиларне крви за апарат NW 37; 2) ЈН 5/22 Лабораторијски реагенси за апарат Phoenix NCC.¹²⁸

Поступање на овакав начин указује на ризик да Дом здравља није успоставио ефикасан систем праћења извршења уговора о јавним набавкама и да није обезбедио поштовање законитости и исправности у фази извршења уговора о јавним набавкама, што је довело до извршења расхода без правног основа и утицало на економичност и ефикасност поступака јавних набавки.

¹²⁸ Није у складу са одредбама члана 160 Закона о јавним набавкама.



Налаз 3.2. Дом здравља „Бела Црква“ је у току 2022. године, услед непредвиђених околности, извршио измену уговора о јавној набавци горива за службена возила, у складу са општим правилима о изменама уговора

Наручилац може током трајања уговора о јавној набавци да измени уговор, у складу са општим правилима о изменама уговора, без спровођења поступка јавне набавке. Субјект ревизије интерним актом није уредио правила за измене уговора о јавној набавци, као и услове под којима могу да се примене. Дом здравља је извршио измену уговора о јавној набавци горива за службена возила, код којег је измена настала услед непредвиђених околности, а које савестан наручилац није могао да предвиди. Измена уговора је анексирана и извршена у складу са прописаним условима, али правила о изменама уговора нису уређена интерним актом, што представља ризик да се измене неће увек вршити у складу са прописаним условима и може утицати на ефикасност у поступцима јавних набавки.

Законом о јавним набавкама, у делу општа правила за извршење и измене уговора о јавној набавци, прописано је да током трајања уговора о јавној набавци наручилац може да измени уговор без спровођења поступка јавне набавке.¹²⁹

Општим правилима о изменама уговора прописане су околности за измене уговора о јавној набавци и то: измене по основу уговорних одредаба, измене у погледу додатних добара, услуга или радова, измене услед непредвиђених околности, промена уговорне стране, повећање обима набавке и замена подизвођача.¹³⁰

Дом здравља „Бела Црква“ није интерним актом уредио правила и околности за измене током трајања уговора о јавној набавци, као ни услове под којима могу да се примене.

У поступку ревизије, утврђено је да је Дом здравља у току 2022. године извршио једну измену уговора о јавној набавци – ЈН 6/21 Гориво за службена возила. Као разлог због којег је измена била нужна наводе се објективне околности, које нису могле бити предвиђене, а односиле су се на потребу за додатним добрима, која су постала неопходна, а нису била предвиђена основним уговором. Због економских и техничких разлога, како би наручилац избегао додатне трошкове и како је повећање вредности у складу са законски прописаним условима, односно није веће од 50% вредности првобитног уговора, наручилац је извршио измену и закључио анекс уговора.

У наставку дајемо преглед уговора који је анексиран и за који је обавештење о изменама објављено на Порталу јавних набавки.

Табела бр. 12: Измене уговора о јавним набавкама

Предмет набавке	Добављач	Вредност уговора пре измене без ПДВ	Вредност уговора након измене без ПДВ	Вредност измене без ПДВ	% увећања од вредности уговора
Гориво за службена возила 6/21	Милетић - Комерц доо Параћин	2.515.000	3.715.000	1.200.000	48%

На основу приказаних података може се закључити да је увећање вредности код предметног уговора вршено у складу са прописаним условима за измену уговора и да је повећање уговорене вредности у прописаном обиму. Како интерним актом нису дефинисана правила о изменама уговора, наведено представља ризик да се измене неће увек вршити у складу са прописаним условима, што може утицати на ефикасност у поступцима јавних набавки.

¹²⁹ Члан 155 Закона о јавним набавкама.

¹³⁰ Чл. 156 – 161 Закона о јавним набавкама.



Налаз 3.3. Дом здравља „Бела Црква“ је у току 2021. и 2022. године, извршио набавку услуга за одржавање хигијене, санитарског и лабораторијског материјала, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што указује на ризик да нису адекватно спроведене активности планирања и утврђен основ за изузеће од примене закона, што може утицати на економично и ефикасно трошење јавних средстава

Одредбама Закона о јавним набавкама прописани су прагови до којих се закон не примењује. Дом здравља интерним актом није уредио планирање и спровођење набавки на које се закон не примењује. У посматраном периоду Дом здравља је извршио набавку санитарског материјала, лабораторијских реагенаса и услуга одржавања хигијене, чија је вредност била већа од прага до којег се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама за набавку добара и услуга, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона. Наведено указује на ризик да планирање набавки у установи није успостављено на довољно ефикасан начин, што је утицало да се, без постојања основа за изузеће, избегне примена основних начела економичности и ефикасности, обезбеђивања конкуренције, транспарентности и једнакости привредних субјеката, за конкретне набавке.

Одредбама Закона о буџетском систему, прописано је да уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, које закључују директни и индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке.¹³¹

Одредбама Закона о јавним набавкама, прописани су општи изузеци од примене закона¹³², прагови до којих се закон не примењује¹³³, као и врсте поступака јавних набавки¹³⁴.

Дом здравља „Бела Црква“ интерним актом није уредио начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.

У наставку ће бити приказни поступци набавки спроведени у посматраном периоду.

Табела бр. 13: Поступци набавки у посматраном периоду

НАБАВКЕ 2021. ГОДИНА		НАБАВКЕ 2022. ГОДИНА	
1.	Предмет набавке – Услуге одржавање хигијене	1.	Предмет набавке – Санитетски материјал
2.	Добављач – ОЗ „Задругар“ Смедерево	2.	Добављач – Лавија д.о.о. Београд
3.	Преузете обавезе – 1.357.775 динара	3.	Преузете обавезе – 1.467.182 динара
1.	Предмет набавке – Лабораторијски реагенси	1.	Предмет набавке – Лабораторијски регенси
2.	Добављач – Неомедика д.о.о. Ниш	2.	Добављач – Неомедика д.о.о. Ниш
	Преузете обавезе – 1.658.258 динара	3.	Преузете обавезе – 1.670.358 динара

Дом здравља је, у посматраном периоду, донео интерни План набавки на које се закон не примењује за 2021. и 2022. годину¹³⁵, који је обухваћен Планом јавних набавки у обе године, а документација о спроведеним радњама током планирања поступака набавки није презентована (документација о истраживању тржишта и начину одређивања вредности набавки).

У поступку ревизије извршен је увид у планове набавки, главну књигу и аналитичке картице добављача и утврђено да је Дом здравља у току 2021. и 2022. године преузео обавезе, односно извршио набавке:

¹³¹ „Службени гласник РС“, број: 54/09, ...118/21, 138/22, 118/21 – др. закон, члан 57 Закона о буџетском систему.

¹³² Чл. 11 - 16 Закона о јавним набавкама.

¹³³ Члан 27 Закона о јавним набавкама.

¹³⁴ Чл. 51-63 Закона о јавним набавкама.

¹³⁵ План набавки за 2021. годину донет 25.02.2021. године и 23.07.2021. године; и План набавки за 2022. годину донет 25.02.2022. године.



1) Услуга одржавања хигијене, у износу од 1.357.775 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да није постојао основ за изузеће од примене Закона о јавним набавкама. Обавезе су преузете и расходи извршени према добављачу ОЗ „Задругар“ Смедерево, по основу уговора и фактура, које су се односиле на услуге одржавања хигијене у установи.¹³⁶ Увидом у План јавних набавки утврђено је да су наведене услуге планиране за 2021. годину.

2) Лабораторијских реагенаса, у износу од 1.658.258 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да није постојао основ за изузеће од примене Закона о јавним набавкама. Обавезе су преузете и расходи извршени према добављачу Неомедика д.о.о. Ниш, по основу уговора и фактура, које су се односиле на набавку добара – лабораторијских реагенаса.¹³⁷ Увидом у План набавки утврђено је да су наведена добра планирана за 2021. годину.

3) Санитетског материјала, у износу од 1.467.182 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да није постојао основ за изузеће од примене Закона о јавним набавкама. Обавезе су преузете и расходи извршени према добављачу Лавија д.о.о. Београд, по основу уговора и фактура, које су се односиле на набавку добара – медицинског потрошног и санитарског материјала.¹³⁸ Увидом у План набавки утврђено је да су наведена добра планирана за 2022. годину.

4) Лабораторијских реагенаса, у износу од 1.670.358 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да није постојао основ за изузеће од примене Закона о јавним набавкама. Обавезе су преузете и расходи извршени према добављачу Неомедика д.о.о. Ниш, по основу уговора и фактура, које су се односиле на набавку добара – лабораторијских реагенаса.¹³⁹ Увидом у План набавки утврђено је да су наведена добра планирана за 2022. годину.

Налаз: Дом здравља „Бела Црква“ је у току 2021. и 2022. године преузео обавезе и извршио расходе за услуге одржавања хигијене у износу од 1.357.775 динара, санитарског материјала у износу од 1.467.182 динара, лабораторијских реагенаса у износу од 1.658.258 динара и 1.670.358 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да није постојао основ за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.¹⁴⁰

На основу наведеног закључујемо да Дом здравља није спровео све потребне активности у фази планирања, а односе се на: истраживање тржишта предмета набавке, документовање спроведених радњи, утврђивање процењене вредности предмета набавке, утврђивање основа за изузеће од примене закона. Изостанак наведених радњи указује на ризик да планирање набавки у установи није успостављено на довољно ефикасан начин, што је утицало да се, без постојања основа за изузеће, избегне примена основних начела економичности и ефикасности, обезбеђивања конкуренције, транспарентности и једнакости привредних субјеката, за конкретну набавку.

¹³⁶ Фактура, број: 1246 од 15. новембра 2021. године; Фактура, број: 1342 од 06. децембра 2021. године.

¹³⁷ Уговор, број: 775/20, 695-1/20, 696-1/20, 833/21, 834/21, 878/21.

¹³⁸ Фактура, број: 1501/2022 од 14. октобра 2022. године.

¹³⁹ Уговор, број: 833/21, 834/21, 878/21.

¹⁴⁰ Није у складу са чл. 11 – 14 и 27 Закона о јавним набавкама.



V Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности/несврсисходности (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/несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

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

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

1. За налазе, односно неправилности/несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању неправилности/несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно неправилности/несврсисходности 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, субјект ревизије обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности/несврсисходности или смањења ризика од појављивања неправилности/несврсисходности 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 провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене неправилности/несврсисходности, не поднесе 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/несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности/несврсисходности, 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.



Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Ревизија правилности и сврсисходности спроведена је кроз фазу планирања ревизије, која је обухватила израду плана рада и матрице – концепта ревизије и кроз фазу вршења ревизије. У фази планирања сагледали смо надлежности и одговорности установа на примарном нивоу здравствене заштите у вези са обављањем здравствене делатности, идентификовани су потенцијални ризици за остварење циља ревизије и извршена је припрема и планирање за спровођење ревизије.

У фази планирања ревизије анализирани су закони и подзаконска акта, којима је уређена област јавних набавки; интерна акта субјекта ревизије, којима је ближе уређен поступак јавних набавки у фази планирања, спровођења и праћења извршења уговора о јавној набавци, као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује; обавезе и одговорности запослених лица; као и друга документација и јавно доступни подаци у вези са јавним набавкама.

Планирање ревизије

У поступку планирања ревизије, од домова здравља прикупили смо информације о организовању поступка јавних набавки, као и податке о планираним и спроведеним поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години. Такође смо анализирали податке о јавним набавкама за 2021. и 2022. годину са Портала јавних набавки.¹⁴¹

Предлог за избор субјекта ревизије је извршен на основу критеријума за избор субјекта ревизије који су утврђени на основу обрађених података о планираним и спроведеним поступцима јавних набавки, који су прикупљени и обрађени из упитника о јавним набавкама.

Упитник о јавним набавкама обухватио је опште информације о јавним набавкама и податке о планираним и спроведеним поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години, кроз питања која су формулисана на основу Закона о јавним набавкама. Питања су формулисана тако да обухватају све фазе поступка јавне набавке – планирање, спровођење и праћење извршења уговора о јавним набавкама.

Упитник је послат путем администраторског панела Државне ревизорске институције (<http://upitnik.dri.rs>) на адресе домова здравља и здравствених центара.

Критеријуми на основу којих је извршено бодовање, рангирање и избор субјекта ревизије код којих ће се спровести ревизија правилности и сврсисходности пословања у области јавних набавки:¹⁴²

- 1) Укупна вредност закључених уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години, ради одређивања материјалности у ревизији;
- 2) Однос планираних и спроведених поступака јавних набавки у 2021. и 2022. години, како би сагледали реалност планирања јавних набавки у одређеном периоду;
- 3) Број корисника (осигураних лица и осигураника) за које дом здравља обезбеђује здравствену заштиту, ради сагледавања реалност и оправданост исказаних потреба;

¹⁴¹ Популација од 142 дома здравља и 8 (осам) здравствених центара.

¹⁴² Критеријуми за избор субјекта ревизије утврђени су на основу обрађених података из упитника о јавним набавкама, али уколико буде потребно биће коришћени и додатни критеријуми (Да ли је установа интерним актом уредила поступке јавних набавки и да ли се доследно примењују одредбе интерног акта у свим фазама поступка; Однос укупне вредности закључених уговора о јавној набавци и укупно процењене вредности јавних набавки, у циљу сагледавања степена остварења Плана јавних набавки; Да ли установа и на који начин прати извршење уговора о јавним набавкама; спроведене ревизије домова здравља по програмима ревизије у периоду 2012 – 2022. године, како би одредили популацију субјекта ревизије који у претходном периоду нису били ревидирани и др.).



- 4) Да ли је било јавних набавки изнад уговорених вредности закључених уговора, односно изван уговора о јавним набавкама и укупно прекорачена уговорена вредност, у циљу сагледавања реализације уговора о јавним набавкама;
- 5) Да ли се документују поступци истраживање тржишта у фази планирања јавних набавки, како би сагледали да ли је субјект ревизије прикупио све неопходне информације о предмету набавке (процењена вредност набавке, техничке спецификације, потенцијални понуђачи и остали услови набавке);
- 6) Територијални распоред домова здравља у Републици Србији, како би одредили популацију субјектата ревизије која покрива целу територију државе.

На основу прикупљених информација о јавним набавкама у току 2021. и 2022. године и обрађених података из упитника о јавним набавкама од свих домова здравља утврдили смо:¹⁴³

- да је око 94% домова здравља донело интерни акт којим су ближе уредили поступке јавних набавки у својој установи, односно да 6% домова здравља нема интерни акт који би примењивали у свом раду, од којих 91% примењује одредбе интерног акта којим су регулисали процес планирања јавних набавки, односно 9% домова здравља делимично примењује одредбе интерног акта у процесу планирања јавних набавки;
- да 77% домова здравља у поступцима планирања јавних набавки испитује оправданост јавне набавке, док 23% делимично спроводи ову активност или је уопште не спроводи, од којих 47% домова здравља писмено образлаже исказивање потреба за јавном набавком и оправданост јавне набавке, док 53% делимично или уопште не спроводи ову активност;
- да 78% домова здравља врши истраживање тржишта у поступцима планирања јавне набавке, 22% домова здравља делимично или уопште не спроводе ову активност, од чега 55% домова здравља документује истраживање тржишта предмета набавке, а 45% делимично или уопште не спроводе ову активност;
- да око 66 домова здравља спроводи активности на истраживању тржишта приликом одређивања процењене вредности јавне набавке, око 44 дома здравља процењену вредност одређује на основу вредности из претходних године, око 30 домова здравља на основу финансијског плана и већ одређених средстава за одређену годину;
- да 52 дома здравља није мењало План јавних набавки у 2021. години, док су њих 88 мењали, а у 2022. години 38 домова здравља нису мењали План јавних набавки, односно 102 су мењали (једном до 12 пута);
- да се процењена вредност јавних набавки у 2021. и 2022. години кретала приближно од 3 милиона динара до 320 милиона динара, обзиром на величину дома здравља и број корисника здравствене заштите;
- да је око 35 домова здравља проценило вредност јавних набавки у распону од око 30 до 300 милиона динара;
- да је 82% домова здравља обликовало предмете набавке по партијама;
- да је просечан број пристиглих понуда у поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години износио око две понуде, што је ниже од просечног броја понуда у поступцима јавних набавки у Републици Србији у 2021. и 2022. години, који је износио 2,5 понуде по поступку.¹⁴⁴

Имајући у виду да одређен број установа у фази планирања јавних набавки не предузима све прописане активности у циљу исказивања потреба и оправданости набавке, нити адекватно спроводи активности истраживања тржишта предмета набавке и утврђивања процењене

¹⁴³ Анализа података из Упитника о јавним набавкама – опште информације о јавним набавкама и планирани и спроведени поступци јавних набавки у периоду 2021. и 2022. године.

¹⁴⁴ Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2021 – 31.12.2021. године и Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2022 – 31.12.2022. године.



вредности, постоји ризик да су наручиоци у одређеним случајевима прибављали неодговарајуће предмете набавке, односно у неодговарајућим количинама. Такође, одређен број домова здравља у 2021. години 57%, односно у 2022. години 61%, није успело да обезбеди конкуренцију у поступцима јавних набавки, јер им је просечан број пристиглих понуда у 2021. години био испод две понуде. Добро истраживање тржишта у циљу утврђивања реалне процењене вредности набавке и обезбеђења конкуренције може значајно допринети ефикаснијем управљању у поступцима јавних набавки.¹⁴⁵

Циљ планирања ревизије правилности и сврсисходности пословања је да ревизорски тим определи популацију потенцијалних субјеката ревизије и осмисли методологију и критеријуме за избор субјеката ревизије, на основу којих би се прикупили потребни подаци за одређивање фокуса ревизије и одабир субјеката ревизије.

Како би се обезбедио уједначен приступ код ревидирања поступака јавних набавки, како би се сагледале неправилности у оквиру исте категорије здравствених установа, приликом писања налаза и давања препорука, било је потребно одабрати исту категорију субјеката ревизије.

Предлог је био да се избор субјеката ревизије спроведе на популацији домова здравља, као здравствене установе на примарном нивоу здравствене заштите, због упоредивости података, дефинисања и примене критеријума за избор субјеката ревизије, креирања упитника који је планиран да буде послат на адресе свих домова здравља, анализе и упоредивост прикупљених података.

Анализа прикупљених података извршена је на основу наведених критеријума код 141 дома здравља.¹⁴⁶ За сваки критеријум утврђена је скала за бодовање, на основу које је извршено бодовање домова здравља. Сабирањем бодова по свим утврђеним критеријумима одређена је листа домова здравља са укупним бројем бодова и извршено је њихово рангирање (од највише до најмање бодова). Након тога извршен је избор 9 субјеката ревизије уз примену територијалног принципа¹⁴⁷, тако што су из региона АП Војводина и Београдског региона одабрана 3 дома здравља са највише бодова, из региона Шумадије и Западне Србије изабрана су 4 дома здравља са највише бодова и из региона Јужне и Источне Србије 2 дома здравља са највише бодова. Кључ за одабир дома здравља за одређени регион (територију) био је број корисника (осигураних лица и осигураника) за које дом здравља обезбеђује здравствену заштиту на територији јединице локалне самоуправе, као и укупне вредности закључених уговора.¹⁴⁸ Након поступка бодовања и рангирања субјеката ревизије из даљег одабира смо искључили одређен број домова здравља, из разлога што су код ових субјеката вршене ревизије правилности пословања, које су за тематску област имале јавне набавке, у 2018, 2021 и 2022. години¹⁴⁹. Такође из коначног одабира искључено је шест домова здравља који су субјекти ревизије правилности пословања по Програму ревизије за 2023. годину. Коначна популација за одабир субјеката ревизије је 81 дом здравља код којих у претходном периоду нису вршене ревизије од стране Државне ревизорске институције. Након извршене анализе и примењених критеријума предложени су субјекти ревизије.

¹⁴⁵ Анализа података из достављених Упитника о јавним набавкама – Прилог 2.

¹⁴⁶ Методологија – критеријуми за избор субјеката ревизије.

¹⁴⁷ „Службени гласник РС“, број 104/14 – Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину.

¹⁴⁸ Анализа домова здравља.

¹⁴⁹ Анализа спроведених ревизија домова здравља у претходном периоду показује да: 1) 44 ревизије вршене у 2012. години односиле су се на ревизије апотекарских установа у саставу дома здравља; 2) у периоду 2013 – 2015. године спроведена је једна комбинована ревизија дома здравља; 3) у периоду 2016 – 2017. године спроведено је пет комбинованих ревизија (финансијска и правилност) домова здравља; 4) у 2018. години спроведено је 11 ревизија које су се односиле на комбиноване ревизије и ревизије правилности пословања; 5) у 2019. години један дом здравља је био субјект ревизије сврсисходности пословања; 6) у периоду 2021 – 2022. године спроведене су укупно 43 ревизије правилности пословања домова здравља.



Поступак ревизије ће, у зависности од ревизијских питања, обухватити јавне набавке спроведене у 2021. и 2022. години, с тим што се подаци могу тражити и за 2020. годину и то у делу сагледавања активности планирања јавних набавки за 2021. годину. Такође, уколико се закључени уговори о јавним набавкама реализују у 2023. години, као и уколико та чињеница буде од значаја за одговор на треће ревизијско питање, узеће се у разматрање и подаци из наведене године.

Спровођење ревизије

Да би одговорили на ревизијска питања прикупили смо и обрадили податке о активностима субјеката ревизије у вези са планирањем, спровођењем поступка јавне набавке и праћењем извршења уговора о јавним набавкама, као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.

Фокус ревизије био би на томе да се испита да ли је успостављен систем јавне набавке код домова здравља ефикасан, да ли је постојала стварна потреба за одређеним набавкама, да ли постоје материјално значајне неправилности у самом поступку набавке, као и да ли су све спроведене активности у поступцима јавних набавки омогућиле задовољавајућу набавку за уложени новац

Ревизијом би оценили *ефикасност поступка јавне набавке* у здравственим установама примарног нивоа здравствене заштите, у смислу да ли се донете писане процедуре за планирање, спровођење и праћење реализације јавних набавки примењују у потпуности у поступцима јавних набавки и да ли исте обезбеђују набавку предмета по најповољнијим условима. Такође, испитали би улоге, задужења и одговорности свих учесника у поступцима јавних набавки.

Поступак јавне набавке би био оцењен као ефикасан уколико је субјект ревизије добро организовао и спровео све активности планирања набавки, затим уколико је поступак јавне набавке спроведен у складу са прописима и интерним актима субјекта ревизије и уколико се адекватно прати извршење закључених уговора о јавним набавкама. У ревизији ћемо ценити утицај утврђених неправилности и неефикасности у поступцима јавних набавки на саму набавку добара, радова и услуга, односно колико су исти утицали на постизање циљева набавке. На основу утврђених налаза и закључака даћемо препоруке за побољшање или унапређење система јавних набавки. Уколико су утврђене неправилности у јавним набавкама материјално значајне, потребно је размотрити да ли су узроци таквог стања одређени недостаци у интерним контролама и управљању ризицима и дати препоруке за унапређење овог система.

Основни ризици у поступку планирања јавних набавки са аспекта сврсисходности могу бити следећи:¹⁵⁰

- ✓ набавка непотребних предмета набавке (набавка потрошног материјала или резервних делова поред већ постојећих и неискоришћених, замена опреме која је још у добром стању и употребљива, набавка интелектуалних услуга које наручилац неће користити и др.);
- ✓ набавке у већим количинама добара и обима услуга и радова (набавка административне опреме и материјала, набавка грађевинског материјала и др.);
- ✓ набавке у мањим количинама могу утицати на квалитетно обављање посла (лекови, санитарски материјал и др.);
- ✓ набавке које по квалитету и техничким карактеристикама знатно превазилазе потребе наручиоца (службена возила, рачунарски програми високих перформанси, службени телефони непотребних карактеристика, скупocen намештај и др.);
- ✓ набавке неодговарајућег и лошијег квалитета могу утицати на квалитет обављеног посла;

¹⁵⁰ Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији, Удружење професионалаца у јавним набавкама Републике Србије, Београд 2014.



- ✓ формирање предмета набавке тако да може да га реализује само одређени понуђач;
- ✓ намерно одређивање нереалне процењене вредности;
- ✓ нерегуларности у вези са планом јавних набавки;

Основни ризици у фази спровођења јавних набавки са аспекта сврсисходности могу бити следећи:¹⁵¹

- ✓ нејасна и контрадикторна садржина конкурсне документације (различити подаци у јавном позиву и конкурсној документацији, недовољно јасне техничке карактеристике предмета набавке, нејасна методологија примене елемената критеријума за избор најповољније понуде и др.);
- ✓ дискриминаторски услови за учешће понуђача, као нпр. постављање критеријума за избор који нису у складу са прописима из области јавних набавки (захтеви од понуђача у погледу кадровског и техничког капацитета, критеријуми за избор који нису у логичној вези са предметом набавке и др.);
- ✓ дискриминаторске техничке спецификације, као нпр. навођење тачних назива произвођача опреме или навођење типа и марке опреме (фаворизовање понуђача и др.);
- ✓ дискриминаторски критеријуми за избор најповољније понуде (примена неодређених и субјективних елемената критеријума и др.);
- ✓ нерегуларности у току отварања и стручне оцене понуде (отварање понуда након истека рока, онемогућавање понуђачу да учествује у поступку отварању понуда, неодбијање неисправне или неодговарајуће понуде и др.).

✓ Основни ризици у фази реализације уговора са аспекта сврсисходности могу бити нерегуларности у вези реализације уговора другачије од онога што је понуђено и уговорено:¹⁵²

- ✓ промена уговорене цене, иако у конкурсној документацији нису одређени објективни разлози због којих би наручилац могао то да дозволи;
- ✓ промена предмета набавке тако што наручилац дозволи понуђачу да испоручи нешто што је слабијег квалитета и техничких карактеристика у односу на оно што је понуђено, исто се односи и на пружање услуге или извођење радова;
- ✓ промена предмета набавке тако што наручилац дозволи понуђачу да му испоручи нешто што није ни предвиђено уговором о јавној набавци;
- ✓ промена уговорене количине добра, услуга и радова која ће бити испоручена, односно набавке у већој количини од уговорених;
- ✓ промене на страни изабраног понуђача тако што уговор реализује неко друго лице, а не понуђач који је учествовао у поступку;
- ✓ нерегуларности у вези достављања извештаја Канцеларији за јавне набавке (изостајање извештаја, кашњење, изостављање или лажирање података и др.);
- ✓ остале промене које представљају измену понуђених услова, на основу којих је изабрана понуда.

Поред анализе достављене документације, са представницима субјеката ревизије обавили смо интервјуе у циљу прикупљања потребних додатних информација и потврде закључака добијених на основу спроведених анализа.

Извршена је квантитативна и квалитативна анализа прикупљених података и информација и након тога се приступило изради извештаја.

¹⁵¹ Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији, Удружење професионалаца у јавним набавкама Републике Србије, Београд 2014.

¹⁵² Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији, Удружење професионалаца у јавним набавкама Републике Србије, Београд 2014.



Прилог 2 – Преглед уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години

У наставку је дат преглед планираних и спроведених поступака јавних набавки у току 2021. године и 2022. године у Дому здравља „Бела Црква“.

Преглед садржи уговоре о јавним набавкама додељене у 2021. и 2022. години, вредности закључених уговора, вредности испоручених добара по сваком уговору по годинама (2021. и 2022. година) и разлике између вредности испоручених добара и вредности уговора.



Преглед уговора о јавним набавкама додељених у 2021. г., вредности закључених уговора, испоручених добара по годинама и разлике између вредности испоручених добара и уговора

Ред. Бр	Назив и број ЈН	Назив партије уколико је обликована по партијама	Процењена вредност ЈН	Процењена вредност за сваку партију, ако је обликована по партијама	Добављач (назив и адреса)	Датум закључења уговора	Вредност закљученог уговора са ПДВ	Вредност испоручених добара по уговору у 2021. г. са ПДВ	Вредност испоручених добара по уговору у 2022. г. са ПДВ	Укупна вредност испоручених добара са ПДВ	Разлика између вредности закљученог уговора и вредности испоручених добара	Разлика вредности закљученог уговора и испоручених добара и %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11 (10+9)	12 (8-11)	
1.	Testovi iz kapilarne krvi za aparat NW 37 1/21	није обликована по партијама	3.500.000	није обликована по партијама	Neomedica doo Niš	26.03.2021.	3.250.080	2.982.936	804.816	3.787.752	-537.672	-17%
2.	Sanitetski materijal 2/21		1.458.833									
		I Zavojni materijal		535.930,00	Sinofarm doo Beograd	19.04.2021.	455.985	334.269	109.484	443.753	12.232	3%
		II Špricevi i igle		273.810,00	Farmalogist doo Beograd	19.04.2021.	173.200	116.195	43.533	159.727	13.473	8%
		III Medicinski potrošni materijal		134.708,00	Sinofarm doo Beograd	19.04.2021.	83.635	65.576	6.000	71.576	12.059	14%
		IV EKG trake		85.000,00	Metreco doo NIŠ	19.04.2021.	35.580	16.764	26.514	43.278	-7.698	-22%
		V Zaštitna medicinska oprema		130.000,00	Sinofarm doo Beograd	19.04.2021.	272.760	181.320	14.880	196.200	76.560	28%
		VI Hemijsko potrošni materijal		280.135,00	Grosis doo Niš	19.04.2021.	213.135	99.908	90.813	190.722	22.413	11%
		VII Ostali medicinski materijal		18.750,00	Grosis doo Niš	19.04.2021.	5.580	0	0	0	5.580	100%
3.	Nabavka ultrazvučnog aparata za ginekologiju 3/21	није обликована по партијама	4.666.666	није обликована по партијама	Medicom doo Šabac	08.06.2021.	5.590.992	5.590.992	0	5.590.992	0	0%
4.	Laboratorijski reagensi za aparat Phoenix NCC-51 4/21	није обликована по партијама	2.000.000	није обликована по партијама	Neomedica doo Niš	17.06.2021.	2.390.635	1.268.479	900.685	2.169.164	221.471	9%
5.	Laboratorijski reagensi za urin stanicu NUA1000& 5/21	није обликована по партијама	2.700.000	није обликована по партијама	Neomedica doo Niš	28.06.2021.	3.174.045	0	1.553.026	1.553.026	1.621.019	51%
6.	Gorivo za službena vozila 6/21	није обликована по партијама	3.333.332	није обликована по партијама	Miletić Komerc doo Šaludovac,Paraćin	12.07.2021.	4.450.000	2.049.809	2.237.711	4.287.520	162.480	96%
7.	Reagensi i potrošni materijal za aparat NeoChem 7/21	није обликована по партијама	2.750.000	није обликована по партијама	Neomedica doo Niš	09.08.2021.	3.298.802	1.919.883	2.655.548	4.575.431	-1.276.630	-39%
8.	Autoklav za centralnu sterilizaciju kapaciteta 85 L 8/21	није обликована по партијама	3.996.000	није обликована по партијама	Medicom doo Šabac	20.08.2021.	3.985.800	3.985.800	0	3.985.800	0	0%
9.	Ulje za loženje gasno ulje ekstra lako Evro 9/21	није обликована по партијама	6.875.000	није обликована по партијама	Miletić Petrol doo Šaludovac,Paraćin	30.11.2021.	8.236.080	3.240.760	7.826.288	11.067.048	-2.830.968	-34%



Преглед уговора о јавним набавкама додељених у 2022. години, вредности закључених уговора, испоручених добара по годинама и разлике вредности испоручених добара и уговора

Ред. Бр	Назив и број ЈН	Процењена вредност јавне набавке	Добављач (назив и адреса)	Датум закључења уговора	Вредност закљученог уговора са ПДВ	Вредност испоручених добара по уговору до 30.06.2023. години са ПДВ	Вредност испоручених добара по уговору у 2022. години са ПДВ	Укупна вредност испоручених добара са ПДВ	Разлика вредности закљученог уговора и испоручених добара	Разлика вредности закљученог уговора и испоручених добара %
1	2	3	4	5	6	7	8	9 (7+8)	10 (6-9)	11%
1.	Nabavka ortopana 1/22	3.500.000	Medicom doo Šabac	26.04.2022.	4.192.800	0	4.192.800	4.192.800	0	0%
2.	Nabavka zubnotehničkih stolova 2/22	700.300	Matmedical doo Beograd	26.04.2022.	840.360	0	840.360	840.360	0	0%
3.	Testovi iz kapilarne krvi za aparat NW 37 4/22	750.000	Neomedica doo Niš	05.05.2022.	884.160	0	1.197.234	1.197.234	-313.074	-35%
4.	Laboratorijski reagensi za aparat Phoenix NCC-51 5/22	650.000	Neomedica doo Niš	05.05.2022.	811.345	0	919.837	919.837	-108.492	-13%
5.	Gorivo za službena vozila 9/22	3.333.332	Miletić komerc doo Šaludovac,Paraćin	03.10.2022.	3.039.936	2.293.100	1.338.519	3.631.619	-591.683	-19%
6.	Laboratorijski reagensi za aparat Phoenix NCC-51 10/22	2.280.000	Neomedica doo Niš	17.10.2022.	2.733.499	700.009	542.895	1.242.904	1.490.595	55%
7.	Testovi iz kapilarne krvi za aparat NW 11/22	2.710.000	Neomedica doo Niš	17.10.2022.	3.250.080	850.806	750.672	1.601.478	1.648.602	51%
8.	Reagensi i potrošni materijal za aparat NeoChem 40 12/22	4.220.000	Neomedica doo Niš	17.10.2022.	5.063.978	1.582.722	1.143.095	2.725.817	2.338.161	46%
9.	Ulje za loženje gasno ulje ekstra lako Evro 13/22	8.125.000	Knez petrol doo Batajnica	07.11.2022.	12.037.920	8.231.610	3.976.890	12.208.500	-170.580	-1%