



**Извештај о ревизији правилности пословања  
Дома здравља Уб, Уб у делу који се односи на  
набавке добара, услуга и радова у 2021. и 2022. години  
и расходе за запослене у 2022. години**



**Број: 400-998/2023-05/22  
Београд, 15. децембар 2023. године**

## **Мисија**

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

---

<sup>1</sup> Насловна слика преузета са интернет странице <http://www.dzub.rs>

## Зашто смо спровели ову ревизију?

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

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

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

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

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

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

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

## Шта смо препоручили?

За уређење области које су биле предмет ревизије дато је 15 препорука које су усмерене на:

- планирање набавки и праћење извршења уговора у складу са прописима којима се уређује област јавних набавки;
- обрачун и исплату плата, додатака и накнада запослених у складу са прописима;
- ажурирање Акта о процени ризика на радном месту и у радној околини;
- унапређење система интерних контрола.

## Резиме

### Дом здравља Уб, Уб (у даљем тексту: Дом здравља)

**Набавку добара и услуга у износу од 11,56 милиона динара није извршио у складу са Законом о јавним набавкама**

- набавио је добра у износу од 7,12 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке;
- није документовао начин обезбеђивања конкуренције за набавке добара и услуга на које се Закон не примењује у износу од 3,81 милиона динара;
- извршио је битну измену уговора, тако што је променио уговорене цене, а да нису били испуњени прописани услови и на тај начин набавио добра у износу од 629 хиљада динара више од вредности првобитно закљученог уговора.

**Неправилно је извршио расходе за додатке на плату најмање у износу од 934 хиљада динара без валидне рачуноводствене документације, јер је исплатио:**

- додаток на плату за прековремени рад директорке на основу решења које није донео надлежни орган;
- додаток на плату за време проведено у приправности без донетих решења о остваривању права.

## **САДРЖАЈ:**

<b>I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....</b>	<b>5</b>
1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА.....	5
1.1 Интерни акт којим је ближе уређен поступак јавне набавке не садржи све прописане елементе. ....	5
1.2 Поступак годишњег планирања јавних набавки је спроведен у складу са Законом, осим у делу доношења предлога планова потреба.....	6
1.3 Дом здравља је спроводио поступке јавних набавки на прописани начин. ....	7
1.4 Дом здравља је извршио расходе за набавку добара у износу од 629 хиљада динара више од вредности првобитно закљученог уговора, јер је током трајања уговора о јавним набавкама извршио битну измену уговора. ....	11
1.5 Дом здравља је набавио добра у износу од два милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона.....	12
1.6 Дом здравља, део набавки на које се Закон не примењује, није спроводио у складу са прописима и набавио је добра у износу од 5,12 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке.....	13
1.7 Дом здравља је евидентирао податке и извештавао о поступцима набавки које су изузете од примене закона у складу са прописима. ....	14
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....	15
2.1. Дом здравља је обрачунавао и исплаћивао плате запосленима на начин који није у потпуности у складу са прописима који уређују ову област. ....	15
2.2. Дом здравља је обрачунао и исплатио отпремнине при одласку у пензију и јубиларне награде у складу са прописима који уређују ову област. ....	18
<b>Скретање пажње.....</b>	<b>19</b>
<b>II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА.....</b>	<b>20</b>
<b>Захтев за достављање одазивног извештаја.....</b>	<b>25</b>
<b>III КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ.....</b>	<b>27</b>
1. Предмет ревизије.....	27
2. Ревидирани период пословања.....	27
3. Информације о субјекту ревизије.....	27
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима.....	30
5. Критеријуми.....	30
6. Методологија рада.....	31
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији.....	31
<b>IV Прилози.....</b>	<b>32</b>
<b>Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија.....</b>	<b>33</b>
<b>Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова.....</b>	<b>40</b>
<b>Прилог 3 – Расходи за запослене.....</b>	<b>58</b>

## I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

### 1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА

**1.1 Интерни акт којим је ближе уређен поступак јавне набавке не садржи све прописане елементе.**

**1.1.1. Правилник о набавкама у Дому здравља не садржи одредбе којима се уређује начин спровођења набавки на које се закон не примењује, као и начин планирања и спровођења набавки друштвених и других посебних услуга.**

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

Управни одбор Дома здравља је 2020. године, донео Одлуку о усвајању Правилника о набавкама којим је ближе уређен поступак набавке унутар Дома здравља Уб, нарочито начин планирања, спровођења поступка јавне набавке, праћење извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), као и начин планирања набавки на које се закон не примењује.

У поступку ревизије је утврђено да Правилник о набавкама не садржи одредбе којима се уређује начин спровођења набавки на које се закон не примењује, као и начин планирања и спровођења набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.1. Доношење и примена интерних аката.

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

Одредбама члана 92 Закона о јавним набавкама прописано је да поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку коју именује наручилац. Ако процењена вредност јавне набавке не прелази износ од три милиона динара, наручилац није дужан да именује комисију за јавну набавку, у ком случају поступак јавне набавке спроводи лице које наручилац именује.

Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Уб у оквиру Службе за обављање правних, економско-финансијских, техничких и других сличних послова систематизовао послове службеника за јавне набавке са једним извршиоцем и распоредио једно лице да обавља послове тог радног места. Запослено лице које обавља послове службеника за јавне набавке има положен стручни испит за службеника за јавне набавке у складу са Законом о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.1. Доношење и примена интерних аката, Службеник за јавне набавке.

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

**1.2.1. Дом здравља је, за узорковане јавне набавке, спроводио испитивање тржишта на један од наведених начина који су прописани Правилником о набавкама.**

Одредбама члана 29 Закона о јавним набавкама прописано је да процењена вредност предмета јавне набавке мора бити објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка.

Одредбама чл. 17 – 34 Правилника о набавкама Дома здравља Уб уређени су послови планирања набавки и одређивање процењене вредности.

У поступку ревизије је утврђено да су процењене вредности јавних набавки засноване на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке у складу са интерним актом и прописима који уређују ову област.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки, Процењена вредност јавних набавки.

**1.2.2. Планови јавних набавки за 2021. и 2022. годину, који садрже све прописане елементе, као и све њихове измене, објављени су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља у прописаном року.**

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



У поступку ревизије је утврђено да су планови јавних набавки за 2021. и 2022. годину, који садрже све прописане елементе, као и све њихове измене, објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља у прописаном року.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки, План јавних набавки за 2021. годину и План јавних набавки за 2022. годину.

***1.2.3. Директорка Дома здравља је утврдила предлоге планова потреба за 2021. годину и за 2022. годину и доставила Управном одбору ради усвајања, без прибављеног мишљења Стручног савета Дома здравља Уб.***

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

У поступку ревизије је утврђено да је директорка Дома здравља утврдила предлоге планова потреба за 2021. годину и за 2022. годину и доставила Управном одбору ради усвајања, без прибављеног мишљења Стручног савета Дома здравља, што није у складу са чланом 7 став 2 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки, Планирање централизованих јавних набавки.

**1.3 Дом здравља је спроводио поступке јавних набавки на прописани начин.**

***1.3.1. Дом здравља је у 2021. и 2022. години покретао поступке јавних набавки које су претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки за 2021. и 2022. годину.***

Законом о јавним набавкама је прописано да наручилац може да покрене поступак јавне набавке, ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки (члан 88).

Увидом у планове јавних набавки за 2021. и 2022. годину, као и у евиденцију о спроведеним поступцима јавних набавки у ове две године утврђено је да су узорковане јавне набавке за које је Дом здравља покренуо поступак претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Услови за покретање поступка.

**1.3.2. Дом здравља је, током 2021. и 2022. године, за узорковане поступке јавних набавки, доносио одлуке о спровођењу поступака јавних набавки прописане садржине.**

Наручилац доноси одлуку о спровођењу поступка јавне набавке која нарочито садржи податке о предмету јавне набавке, врсти поступка и процењеној вредности јавне набавке укупно и за сваку партију посебно, као и податке о саставу комисије за јавну набавку, односно лицу које спроводи поступак јавне набавке (члан 91 став 1).

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља доносио одлуке о спровођењу поступака јавне набавке прописане садржине.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Одлука о спровођењу поступка.

**1.3.3. Дом здравља је, у узрокованим поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години, именовано комисију за јавну набавку у складу са Законом, а чланови комисија су, након отварања понуда или пријава, потписали изјаву о непостојању сукоба интереса.**

Поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку коју именује наручилац и која мора да има непаран број чланова, а најмање три члана (члан 92).

Законом о јавним набавкама предвиђено је да након отварања понуда или пријава, представник наручиоца, члан комисије за јавну набавку потписује изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса (члан 50).

У поступку ревизије утврђено је да је комисија за јавне набавке именована и наведена у одлукама о спровођењу поступака у прописаном броју чланова, као и да су, након отварања понуда или пријава, чланови комисија потписали изјаву о непостојању сукоба интереса.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Комисија за јавну набавку.

**1.3.4. Дом здравља је, за узорковане поступке јавних набавки у 2021. и 2022. години, објављивао јавне позиве на Порталу јавних набавки и исти су садржали све прописане елементе.**

Садржина огласа о јавној набавци утврђена је у Прилогу 4 Закона о јавним набавкама. Огласи се објављују преко Портала јавних набавки на стандардним обрасцима чију садржину утврђује Канцеларија за јавне набавке.



У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, за узорковане поступке јавних набавки у 2021. и 2022. години, објављивао јавне позиве на Порталу јавних набавки и исти су садржали све прописане елементе.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Јавни позив.

***1.3.5. Дом здравља је, у узоркованим поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години, састављао конкурсну документацију која је сходно природи предмета набавке садржала потребне податке и истовремено са слањем на објављивање јавног позива, слала је на објављивање и конкурсна документација.***

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

Наручилац је дужан да истовремено са слањем на објављивање јавног позива, позива за подношење пријава или позива за подношење понуда или преговарање у систему квалификације, пошаље на објављивање конкурсну документацију на Портал јавних набавки.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, у узоркованим поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години, састављао конкурсну документацију која је сходно природи предмета набавке садржала потребне податке и истовремено са слањем на објављивање јавног позива, Дом здравља је слао на објављивање и конкурсну документацију.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Конкурсна документација.

***1.3.6. Комисије за јавне набавке Дома здравља су, за узорковане поступке јавних набавки у 2021. и 2022. години, отварале понуде истог дана по истеку рока за њихово подношење и водиле записнике који садрже све прописане податке.***

Начин отварања понуда, садржина записника о отварању понуда и друга питања од значаја за поступак отварања понуда у поступку јавне набавке су ближе уређена Правилником о поступку отварања понуда. Овим правилником је такође утврђено да се отварање понуда спроводи аутоматски путем Портала јавних набавки и то у време отварања понуда одређено у јавном позиву.

У поступку ревизије је утврђено да су поступци отварања понуда започети истог дана по истеку рока за подношење понуда и да су о истим вођени записници који су садржали све прописане податке.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Отварање понуда.

***1.3.7. Комисије за јавне набавке Дома здравља су, за узорковане поступке јавних набавки у 2021. и 2022. години, сачињавале извештаје о поступцима јавних набавки који су садржали прописане податке.***

Законом о јавним набавкама прописана је обавеза комисије за јавну набавку да, након спроведене стручне оцене понуда, састави извештај о поступку јавне набавке, као и податке које исти мора да садржи.

У поступку ревизије је утврђено да су Комисије за јавне набавке Дома здравља, за узорковане поступке јавних набавки у 2021. и 2022. години, сачињавале извештаје о поступцима јавних набавки који су садржали прописане податке.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Извештај о поступку јавне набавке.

***1.3.8. Дом здравља је, за узорковане поступке јавних набавки у 2021. и 2022. години, доносио одлуке о додели уговора у поступцима јавних набавки које су садржале све прописане податке и исте објављивао на Порталу јавних набавки у прописаном року.***

Наручилац доноси одлуку о додели уговора ако је у стручној оцени понуда утврђено да су се стекли услови за доделу уговора. Одлука о додели уговора мора да буде образложена и да садржи нарочито податке из извештаја о поступку јавне набавке и упутство о правном средству. Наручилац је дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења (члан 146).

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља доносио одлуке о додели уговора прописане садржине и објављивао их на Порталу јавних набавки у прописаном року.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Одлука о додели уговора.

**1.3.9. Дом здравља је, у узоркованим поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години, обавештења о додели уговора објављивао преко Портала јавних набавки у прописаном року.**

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума (члан 109).

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља објављивао обавештења о додели уговора у прописаном року.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Обавештење о додели уговора.

**1.4 Дом здравља је извршио расходе за набавку добара у износу од 629 хиљада динара више од вредности првобитно закљученог уговора, јер је током трајања уговора о јавним набавкама извршио битну измену уговора.**

**1.4.1. Дом здравља је, током трајања четири уговора о јавним набавкама, изменио уговоре без спровођења поступка јавне набавке, тако што је променио уговорене цене, а да нису били испуњени прописани услови.**

Одредбама чл. 154 – 162 Закона о јавним набавкама, утврђена су општа правила за извршење уговора, као и општа правила о изменама уговора, без спровођења поступка јавне набавке.

Одредбама члана 154 Закона о јавним набавкама, прописано је да се уговор о јавној набавци извршава у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом. Наручилац не може да врши битне измене уговора о јавној набавци.

Одредбом члана 156 прописано је да Уговор о јавној набавци може да се измени, без обзира на вредност измене, ако су измене биле предвиђене у документацији о набавци и уговору о јавној набавци на јасан, прецизан и недвосмислен начин, а које могу да укључе и одредбе о промени цене. Обим и природа евентуалних измена, као и услови под којима могу да се примене, наводе се у уговору о јавној набавци.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља током трајања четири уговора о јавним набавкама изменио уговоре без спровођења поступка јавне набавке, тако што је променио уговорене цене, а да нису испуњени прописани услови, што није у складу са одредбама чл. 154 и 156 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама.

**1.4.2. Дом здравља је извршио битну измену уговора, што за последицу има измену карактера уговора у материјалном смислу и на тај начин је извршио расходе за набавку пелета у износу од 629 хиљада динара више од вредности првобитно закљученог уговора.**

Одредбама члана 154 Закона о јавним набавкама, прописано је да се уговор о јавној набавци извршава у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом. Наручилац не може да врши битне измене уговора о јавној набавци. Измена уговора се сматра битном у случају када за последицу има измену карактера уговора у материјалном смислу у односу на уговор који је првобитно закључен.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља изменио карактер уговора у материјалном смислу у односу на уговор који је првобитно закључен у износу од 629 хиљада динара, јер је повећањем цене пелета по јединици мере изменио услове, који би, да су били део првобитног поступка јавне набавке, омогућили укључивање других кандидата у односу на оне који су првобитно изабрани и на тај начин омогућили већу конкуренцију у поступку јавне набавке који је претходио закључењу уговора, што није у складу са одредбама члана 154 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама.

**1.5 Дом здравља је набавио добра у износу од два милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона**

**1.5.1. Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе за набавку медицинске опреме (стоматолошких столица) у износу од два милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона.**

Одредбама члана 5 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац у примени овог закона 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.

Одредбама чл. 11 – 21 и 27 Закона о јавним набавкама прописани су изузеци од примене Закона о јавним набавкама.

Одредбама члана 29 ст. 2 и 3 Закона о јавним набавкама прописано је да одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Такође, наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у 2021. години преузео обавезе и извршио расходе за набавку медицинске опреме (стоматолошких столица) у износу од два милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 5 став 1 и 29 став 2 и 3 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.5. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке.

**1.6 Дом здравља, део набавки на које се Закон не примењује, није спроводио у складу са прописима и набавио је добра у износу од 5,12 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке.**

**1.6.1. Дом здравља није документовао начин обезбеђивања конкуренције приликом спровођења набавки добара и услуга на које се Закон о јавним набавкама не примењује укупне процењене вредности 3,81 милиона динара.**

Законом о јавним набавкама уређено је на које набавке се Закон о јавним набавкама не примењује, односно које набавке су изузете од примене одредби Закона о јавним набавкама (чл. 11-21 и 27).

Дом здравља је сачинио План набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама за 2021. и 2022. годину.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није документовао начин обезбеђивања конкуренције приликом спровођења осам набавки добара и услуга у 2022. години, на које се Закон о јавним набавкама не примењује, укупне процењене вредности у износу од 3,81 милиона динара, што није у складу са одредбом члана 27 став 2, а у вези са чл. 5 и 7 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.6. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује.

**1.6.2. Дом здравља је, у 2021. и 2022. години, преузео обавезе и извршио расходе за набавку добара у износу од 5,12 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.**

Законом о јавним набавкама уређено је на које набавке се Закон о јавним набавкама не примењује, односно које набавке су изузете од примене одредби Закона о јавним набавкама (чл. 11-21 и 27). Одредбама члана 28 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да примењује одредбе овог закона, између

осталог, на набавку добара чија је процењена вредност једнака или већа од једног милиона динара.

Одредбама члана 32 Закона о јавним набавкама прописано је да се, у случају јавне набавке стандардних добара која су опште доступна на тржишту или добара чија се набавка периодично понавља, израчунавање процењене вредности заснива на: укупној стварној вредности свих уговора истог предмета набавке који су додељени у претходних 12 месеци или током претходне буџетске године, која је прилагођена, ако је могуће, променама у количини или вредности које би настале у наредних 12 месеци или укупној процењеној вредности сукцесивних испорука у току 12 месеци од прве испоруке.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, у 2021. и 2022. години, на основу закључених уговора, преузео обавезе и извршио расходе за набавку канцеларијског материјала и штампаних здравствених образаца, средстава за одржавање хигијене и РО материјала, у износу од 5,12 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 11 – 21 и 27 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.6. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује.

**1.7 Дом здравља је евидентирао податке и извештавао о поступцима набавки које су изузете од примене закона у складу са прописима.**

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

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

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.7. Извештавање о јавним набавкама.



## 2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

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

**2.1.1. Дом здравља је приликом обрачуна плата примењивао прописане коефицијенте и основице за обрачун и исплату плата утврђене актом Владе, корективни коефицијент и прописане процене за увећање плата по основу додатака на плату.**

У поступку ревизије је утврђено да су плате запосленима обрачунате применом:

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.1. Обрачун и исплата плата запослених.

**2.1.2. Дом здравља је приликом обрачуна додатка на плату по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) применио прописану основицу.**

За запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, основицу за обрачун додатака на плату чини основна плата увећана за радни учинак, у складу са одредбама члана 2 став 4 и члана 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља приликом обрачуна додатка на плату по основу времена проведеног у радном односу (минули рад) применио прописану основицу коју чини основна плата увећана за радни учинак.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.1. Обрачун и исплата плата запослених.

**2.1.3. Дом здравља је приликом обрачуна дела плате по основу радног учинка, као и обрачуна додатака на плату за прековремени рад, дежурство, приправност, рад на дан државног празника, рад недељом и ноћни рад примењивао неправилно утврђену основицу.**

Законом о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се основна плата запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање одређује множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента (члан 2 став 4).

Одредбама члана 4а Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се део плате по основу радног учинка одређује процентуалним увећањем основне плате, које изражава признати радни учинак по основу обима рада, квалитета извршеног посла, броја и структуре опредељених осигураних лица, као и других критеријума и мерила утврђених Уредбом о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама.

За запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, основицу за обрачун додатака на плату чини основна плата увећана за радни учинак, у складу са одредбама члана 2 став 4 и члана 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, приликом обрачуна дела плате по основу радног учинка, као и обрачуна додатака на плату за прековремени рад, дежурство, приправност, рад на дан државног празника, рад недељом и ноћни рад, примењивао неправилно утврђену основицу, што није у складу са одредбама члана 2 став 4, члана 4а и члана 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.1. Обрачун и исплата плата запослених.

**2.1.4. Дом здравља је, током 2022. године, извршио расходе за додаток на плату за време проведено у приправности најмање у износу од 402 хиљаде динара без донетих решења о остваривању права, односно без валидне рачуноводствене документације.**

Законом о буџетском систему прописано је да се расход и издатак из буџета заснива на рачуноводственој документацији, као и да правни основ у складу са законом и износ преузетих обавеза, који проистичу из изворне рачуноводствене документације, морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе (члан 58).

Одредбама чл. 138 и 139 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе уређено је да о правима, обавезама и одговорностима запослених одлучује директор здравствене установе или лице које он овласти у писаној форми, као и да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности са образложењем и поуком о правном леку.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, током 2022. године, извршио расходе за додаток на плату за време проведено у приправности најмање у износу од 402 хиљаде динара без донетих решења о остваривању права, односно без валидне рачуноводствене документације, што није у складу са одредбама члана 58 Закона о буџетском систему и чл. 138 и 139 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.1. Обрачун и исплата плата запослених.

***2.1.5. Дом здравља је, током 2022. године, извршио расходе по основу додатка на плату за прековремени рад директорке, најмање у износу од 532 хиљаде динара, на основу решења које није донео надлежни орган.***

Одредбама члана 48 Закона о раду прописано је да уговор са директором у име послодавца закључује надлежни орган утврђен законом или општим актом послодавца.

Одредбама чл. 192 и 193 Закона о раду прописано је да о правима, обавезама и одговорностима из радног односа одлучује надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодавца или лице које они овласте, као и да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности, са образложењем и поуком о правном леку.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, извршио расходе по основу додатка на плату за прековремени рад директорке, најмање у износу од 532 хиљаде динара, на основу решења које није донео надлежни орган, што није у складу са одредбама члана 56 став 4 Закона о буџетском систему и чл. 192 и 193 Закона о раду.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.1. Обрачун и исплата плата запослених.

**2.2. Дом здравља је обрачунао и исплатио отпремнине при одласку у пензију и јубиларне награде у складу са прописима који уређују ову област.**

**2.2.1. Дом здравља је, у 2022. години, обрачунао и исплатио отпремнине приликом одласка у пензију у складу са прописима и решењима о утврђивању права на исплату отпремнине.**

Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (члан 105 став 1 тачка 1) уређено је да је послодавац дужан да запосленом исплати отпремнину при одласку у пензију у висини три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци, с тим што тако исплаћена отпремнина не може бити нижа од три просечне плате код послодавца у последњих 12 месеци, односно три просечне зараде исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, ако је то за запосленог повољније.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља обрачунао и исплатио отпремнину при одласку у пензију за три запослена у прописаном износу.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.3. Друга примања запослених.

**2.2.2. Дом здравља је, у 2022 години, обрачунао и исплатио јубиларне награде у складу са прописима и решењима о утврђивању права на јубиларну награду.**

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

У поступку ревизије на одабраном узорку је утврђено да је Дом здравља обрачунао и исплатио јубиларне награде запосленима у прописаном износу у зависности од броја година рада проведених у радном односу, према статистичким подацима о просеку зараде у Републици Србији из децембра месеца претходне године.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.3. Друга примања запослених.

## **Скретање пажње**

Скрећемо пажњу на Прилог 3 – Расходи за запослене у којем је описано да у циљу уједначеног утврђивања радних места са повећаним ризиком, а у вези са одредбама члана 146 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, завод за медицину рада који оснива Република Србија, уз сарадњу са потписницима Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, није донео јединствену методологију за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама (*Описано у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.2. Увођење скраћеног радног времена*).

## II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

### 1. Резиме откривених неправилности

#### ПРИОРИТЕТ 1<sup>2</sup>

- 1) Дом здравља Уб је приликом обрачуна дела плате по основу радног учинка, као и обрачуна додатака на плату за прековремени рад, дежурство, приправност, рад на дан државног празника, рад недељом и ноћни рад примењивао неправилно утврђену основицу, што није у складу са одредбама члана 2 став 4, члана 4а и члана 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.1. Обрачун и исплата плата запослених, Откривена неправилност 13);
- 2) Дом здравља Уб је, током 2022. године, извршио расходе за додатак на плату за време проведено у приправности најмање у износу од 402 хиљаде динара, без донетих решења о остваривању права, односно без валидне рачуноводствене документације, што није у складу са одредбама члана 58 Закона о буџетском систему и чл. 138 и 139 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.1. Обрачун и исплата плата запослених, Откривена неправилност 14);
- 3) Дом здравља Уб је, током 2022. године, извршио расходе по основу додатка на плату за прековремени рад директорке, најмање у износу од 532 хиљаде динара, на основу решења које није донео надлежни орган, што није у складу са одредбама члана 56 става 4 Закона о буџетском систему и чл. 192 и 193 Закона о раду (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.1. Обрачун и исплата плата запослених, Откривена неправилност 15);

#### ПРИОРИТЕТ 2<sup>3</sup>

- 4) Правилник о набавкама у Дому здравља Уб не садржи одредбе којима се уређује начин спровођења набавки на које се закон не примењује, као и начин планирања и спровођења набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.1. Доношење и примена интерног акта, Откривена неправилност 6);
- 5) Директор Дома здравља Уб је утврдила предлоге планова потреба за 2021. годину и за 2022. годину и доставила Управном одбору ради усвајања, без прибављеног мишљења Стручног савета Дома здравља Уб, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спровode централизоване јавне набавке (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки, Планирање централизованих јавних набавки, Откривена неправилност 7);

---

<sup>2</sup> ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

<sup>3</sup> ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана.



- 6) Дом здравља Уб је током трајања четири уговора о јавним набавкама изменио уговоре без спровођења поступка јавне набавке, тако што је променио уговорене цене, а да нису испуњени прописани услови, што није у складу са одредбама чл. 154 и 156 Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 8);
- 7) Дом здравља Уб је извршио битну измену уговора, што за последицу има измену карактера уговора у материјалном смислу и на тај начин је извршио расходе за набавку пелета у износу од 629 хиљада динара више од вредности првобитно закљученог уговора, што није у складу са одредбама члана 154 Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 9);
- 8) Дом здравља Уб је преузео обавезе и извршио расходе за набавку медицинске опреме (стоматолошких столица) у износу од два милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 5 став 1 и 29 став 2 и 3 Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.5. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке, Откривена неправилност 10);
- 9) Дом здравља Уб није документовао начин обезбеђивања конкуренције приликом спровођења осам набавки добара и услуга у 2022. години, на које се Закон о јавним набавкама не примењује, укупне процењене вредности у износу од 3,81 милиона динара, што није у складу са одредбом члана 27 став 2, а у вези са чл. 5 и 7 Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.6. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, Откривена неправилност 11);
- 10) Дом здравља Уб је, у 2021. и 2022. години, преузео обавезе и извршио расходе за набавку канцеларијског материјала и штампаних здравствених образаца, средстава за одржавање хигијене и РО материјала, у износу од 5,12 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 11 – 21 и 27 Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.6. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, Откривена неправилност 12);
- 11) Дом здравља Уб није у прописаном року и на прописани начин известио министра о функционисању система финансијског управљања и контроле за 2022. годину, што није у складу са одредбама члана 81 Закона о буџетском систему и чл. 19 и 20 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Праћење и процена система, Откривена неправилност 3);
- 12) Дом здравља Уб није у прописаном року и на прописани начин известио министра о функционисању система интерне ревизије за 2022. годину, што није у складу са одредбама члана 82 Закона о буџетском систему и члана 32 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.2. Интерна ревизија, Откривена неправилност 5);
- 13) Дом здравља Уб, у 11 узоркованих поступака јавних набавки, није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори који се закључују на период до 12 месеци и извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване

највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Контролне активности, Откривена неправилност 2).

### **ПРИОРИТЕТ 3<sup>4</sup>**

- 14) Дом здравља Уб није успоставио интерну ревизију на један од прописаних начина, што није у складу са одредбама члана 82 Закона о буџетском систему и члана 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.2. Интерна ревизија, Откривена неправилност 4);
- 15) Дом здравља Уб није изменио и допунио Акт о процени ризика за сва радна места у радној околини након доношења Правилника о организацији и систематизацији послова из 2018. године, што није у складу са чланом 15 став 2 тачка 4) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Контролно окружење, Откривена неправилност 1).

## **2. Резиме препорука**

### **ПРИОРИТЕТ 1**

- 1) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да предузму мере и активности како би се обрачун дела плате по основу радног учинка и додатака на плату вршио у складу са прописима, применом прописаних основица (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.1. Обрачун и исплата плата запослених, Препорука број 13);
- 2) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да расходе за додатак на плату за време проведено у приправности извршавају на основу решења о остваривању права, односно на основу валидне рачуноводствене документације у складу са прописима који регулишу ову област (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.1. Обрачун и исплата плата запослених, Препорука број 14);
- 3) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да расходе за додатак на плату за прековремени рад директорке извршавају на основу решења о остваривању права које доноси надлежни орган у складу са прописима који регулишу ову област (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.1. Обрачун и исплата плата запослених, Препорука број 15);

---

<sup>4</sup> ПРИОРИТЕТ 3 – Неправилности које је могуће отклонити у року до три године.

## **ПРИОРИТЕТ 2**

- 4) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да начин спровођења набавки на које се закон не примењује, као и начин планирања и спровођења набавки друштвених и других посебних услуга ближе уреде интерним актом у складу са Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.1. Доношење и примена интерног акта, Препорука број 6);
- 5) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да планирање потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке врше у складу са начином и поступком прописаним Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки, Планирање централизованих јавних набавки, Препорука број 7);
- 6) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да предузму мере и активности на успостављању контролних активности којима ће обезбедити да се измене уговора врше само уколико су испуњени прописани услови (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Препорука број 8);
- 7) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да уведу, примењују и прате спровођење контролних поступака којима ће обезбедити да се набавке добара, услуга и радова планирају и спроводе у складу са прописима који уређују јавне набавке (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Препорука број 9);
- 8) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да уведу, примењују и прате спровођење контролних поступака којима ће обезбедити да се процењена вредност предмета јавне набавке одређује на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.5. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке, Препорука број 10);
- 9) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да успоставе и прате спровођење контролних активности како би обезбедили конкуренцију и једнак положај свих привредних субјеката приликом спровођења набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.6. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, Препорука број 11);
- 10) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да предузму мере и активности којима ће обезбедити да се процењена вредност набавки одређује тако да се поступци јавних набавки планирају и спроводе у складу са прописима који уређују јавне набавке (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.6. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, Препорука број 12);
- 11) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да предузму мере и активности како би у прописаном року и на прописани начин извештавали министра надлежног за послове финансија о адекватности и функционисању система финансијског управљања и контроле (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Праћење и процена система, Препорука број 3);

- 12) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да предузму мере и активности како би у прописаном року и на прописани начин извештавали министра надлежног за послове финансија о функционисању система интерне ревизије у складу са Законом о буџетском систему (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.2. Интерна ревизија, Препорука број 5);
- 13) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да предузму мере и активности да модели уговора, као обавезни елемент конкурсне документације, као и уговори који се закључују на период до 12 месеци и чије се плаћање реализује у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, у складу са Уредбом о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Контролне активности, Препорука број 2).

### **ПРИОРИТЕТ 3**

- 14) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да предузму активности на успостављању интерне ревизије на један од начина прописаних Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.2. Интерна ревизија, Препорука број 4);
- 15) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да измене и допуне Акт о процени ризика, да изврше процену ризика за сва радна места, утврде радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за њихово отклањање, на основу извршене стручне анализе службе медицине рада, у складу са одредбама Закона о безбедности и здрављу на раду (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Контролно окружење, Препорука број 1).

## Захтев за достављање одазивног извештаја

Дом здравља Уб је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији<sup>5</sup>, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана, почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Дом здравља Уб је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама, осим оних које су отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Мере предузете у поступку ревизије.

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

1. За неправилности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана Дом здравља Уб обавезан је да достави доказе о отклањању неправилности, односно предузимању мера исправљања;
2. За неправилности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, Дом здравља Уб обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности или смањења ризика од појављивања неправилности у будућем пословању, као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

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

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

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

---

<sup>5</sup> „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

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

**Генерални државни ревизор**

---

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



### III КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу одредби Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2023. годину и Закључка о спровођењу ревизије правилности пословања Дома здравља Уб, број: 400-998/2023-05/1 од 15. маја 2023. године.

#### 1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања Дома здравља Уб (у даљам тексту: Дом здравља) која се односи на набавке добара, услуга и радова и расходе за запослене.

#### 2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2022. године за предмет ревизије који се односи на набавке добара, услуга и радова и пословање субјекта у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2022. године за предмет ревизије који се односи на расходе за запослене.

#### 3. Информације о субјекту ревизије

Назив субјекта ревизије:	Дом здравља Уб
Седиште и адреса:	14210 Уб, Добросава Симића бр. 1
Матични број:	17211592
Порески идентификациони број:	101349256
Интернет страница:	<a href="http://www.dzub.rs">http://www.dzub.rs</a>

#### Историјат Дома здравља

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

Дом здравља „Уб“ је основан 8. маја 1954. године. И од тада спроводи мере примарне здравствене заштите на територији Општине Уб, која тренутно броји око 29.100 становника који живе у 37 села и у Убу. Ради обезбеђивања здравствене заштите у селима општине, Дом здравља је организовао подручне амбуланте у неколико села општине у складу са финансијским могућностима и критеријумима за здравствене установе.

#### Делатност

Дом здравља је у 2021. и 2022. години примењивао Статут Дома здравља Уб из 2020. године, на који је дата сагласност оснивача<sup>6</sup>.

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

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

---

<sup>6</sup> Решење број: 110-00-00532/2020-02 од 24. децембра 2020. године.

обезбеђује најмање:

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

Одредбама члана 15 Статута Дома здравља је уређено да Дом здравља обавља здравствену делатност на примарном нивоу, на подручју општине Уб, која обухвата:

- 1) превентивну здравствену заштиту за све категорије становника;
- 2) хитну медицинску помоћ;
- 3) општу медицину;
- 4) здравствену заштиту жена;
- 5) здравствену заштиту деце;
- 6) услуге патронаже;
- 7) лабораторијску дијагностику;
- 8) радиолошку дијагностику;
- 9) санитетски превоз;
- 10) стоматолошку здравствену заштиту;
- 11) физикалну медицину и рехабилитацију;
- 12) кућно лечење;
- 13) заштиту менталног здравља;
- 14) офтамологију;
- 15) оториноларингологију;
- 16) интерну медицину.

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

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

## Органи Дома здравља

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

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

Скупштина општине Уб је на седници одржаној 15. јуна 2018. године донела Решење<sup>7</sup> којим је именовала директора Дома здравља Уб. Након истека мандата, Влада Републике Србије је Решењем<sup>8</sup> именовала директора Дома здравља Уб.

Одлуком о преузимању оснивачких права над домовима здравља<sup>9</sup> уређено је да Република Србија преузима оснивачка права над домовима здравља, које у складу са Законом о здравственој заштити оснива Република Србија, а над којима је оснивачка права вршила јединица локалне самоуправе. Законом о здравственом осигурању је прописано да директора, заменика директора, председника и чланове управног одбора и председника и чланове надзорног одбора здравствене установе, чији је оснивач Република Србија, именује и разрешава министар.

Управни и Надзорни одбор током 2021. и 2022. године су радили у саставу који је именовала Скупштина општине Уб у складу са одредбама Закона о здравственој заштити који је био на снази у време њиховог именовања, односно у периоду 2016 - 2019. године, тако да је Управни одбор имао пет, а Надзорни одбор три члана. Након истека мандата, Влада Републике Србије је у складу са одредбама Закона о здравственој заштити који је био на снази у време њиховог именовања, односно у периоду од 2019. године, Решењима<sup>10</sup> именовала чланове Управног и Надзорног одбора, тако да је и Управни и Надзорни одбор имао по три члана.

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

## Унутрашња организација Дома здравља

Статутом<sup>11</sup> је уређено да се, у циљу ефикаснијег и рационалнијег обављања делатности, у Дому здравља образују организационе јединице из следећих области делатности:

- 1) здравствене заштите одраслих са кућним лечењем и негом и поливалентна патронажа;
- 2) здравствене заштите деце, школске деце и жена;
- 3) специјалистичко – консултативне делатности и физикалне медицине са рехабилитацијом;
- 4) хитне медицинске помоћи;
- 5) стоматолошке здравствене заштите;
- 6) лабораторијске и радиолошке дијагностике;

---

<sup>7</sup> Број: 020-186/2018-01.

<sup>8</sup> Број: 119-05-307/2023-04.

<sup>9</sup> 05 број: 022-1915/2020 од 5. марта 2020. године.

<sup>10</sup> Број: 119-05-97/2022-04 и Број: 119-05-363/2023-04.

<sup>11</sup> Одредбе члана 16 Статута.

7) правне, економско-финансијске и техничке послове.

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

### **Финансирање Дома здравља**

Дом здравља је здравствена установа из Плана мреже здравствених установа<sup>12</sup>, која остварује средства за рад на начин прописан чланом 144 Закона о здравственој заштити.

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

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

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

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

Спровели смо адекватне ревизорске поступке да бисмо добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са спровођењем набавки добара, услуга и радова у 2021. и 2022. години и извршавањем расхода за запослене у 2022. години у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима и за планиране сврхе.

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

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

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

### **5. Критеријуми**

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

- Закон о буџетском систему<sup>13</sup>;
- Закон о платама у државним органима и јавним службама;
- Закон о здравственој заштити;

---

<sup>12</sup> Уредбом о Плану мреже здравствених установа („Службени гласник РС”, бр. 5/20, 11/20, 52/20, 88/20, 62/21, 69/21, 74/21 и 95/21) утврђује се План мреже здравствених установа - број, структура, капацитети и просторни распоред здравствених установа у државној својини и њихових организационих јединица по нивоима здравствене заштите, организација службе хитне медицинске помоћи, као и друга питања од значаја за организацију здравствене службе у Републици Србији.

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

- Закон о здравственом осигурању;
- Закон о раду;
- Закон о безбедности и здрављу на раду;
- Закон о јавним набавкама<sup>14</sup>;
- Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе;
- подзаконски прописи који су донети у вези са спровођењем ових закона;
- интерни акти субјекта ревизије.

## **6. Методологија рада**

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

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

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

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

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

---

<sup>14</sup> „Службени гласник РС“, број 91/19.

#### **IV Прилози**



## Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија

Интерна финансијска контрола у јавном сектору обухвата:

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

### 1.1. Финансијско управљање и контрола

Обавеза успостављања финансијског управљања и контроле код корисника јавних средстава је прописана одредбама члана 81 Закона о буџетском систему и члана 125 Закона о здравственој заштити.

Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору<sup>15</sup> ближе је уређено да је финансијско управљање и контрола систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководилац корисника јавних средстава, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

Систем финансијског управљања и контроле обухвата пет међусобно повезаних елемената: контролно окружење, управљање ризицима, контролне активности, информације и комуникацију и праћење и процену система.

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

#### Контролно окружење

Контролно окружење одражава став и свест о интерној контроли у оквиру корисника јавних средстава. Контролно окружење обухвата следеће принципе<sup>16</sup>:

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

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

- 1) Статут Дома здравља Уб;

---

<sup>15</sup> „Службени гласник РС”, број 89/19.

<sup>16</sup> Члан 6 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 89/19).

- 2) Правилник о организацији и систематизацији послова Дома здравља Уб<sup>17</sup>;
- 3) Колективни уговор Дома здравља Уб<sup>18</sup>;
- 4) Правилник о организацији буџетског рачуноводства Дома здравља Уб<sup>19</sup>;
- 5) Правилник о набавкама<sup>20</sup>.

Дом здравља је, 2011. године, донео Акт о процени ризика за сва радна места у радној околини<sup>21</sup>, а 2016. године Допуну Акта о процени ризика за нова радна места у радној околини<sup>22</sup> у писаној форми, којим су прецизирана радна места на којима је извршена процена ризика, радна места која су утврђена као радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за отклањање, смањење или спречавање ризика.

Дом здравља је, 2018. године, донео Правилник о организацији и систематизацији послова Дома здравља Уб<sup>23</sup> на основу Уредбе о Каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору.

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

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

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

У поступку ревизије је утврђено да називи радних места наведени у акту о процени ризика нису усклађени са описом послова и називима радних места обухваћених Правилником о организацији и систематизацији послова. Дом здравља није извршио измене и допуне акта о процени ризика, односно није извршио усаглашавање истог са Правилником о организацији и систематизацији послова из 2018. године.

**Откривена неправилност 1:** Дом здравља Уб није изменио и допунио Акт о процени ризика за сва радна места у радној околини након доношења Правилника о организацији и систематизацији послова из 2018. године, што није у складу са чланом 15 став 2 тачка 4) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

**Препорука број 1:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да измене и допуне Акт о процени ризика, да изврше процену ризика за сва радна места, утврде радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за њихово отклањање, на основу извршене стручне анализе службе медицине рада, у складу са одредбама Закона о безбедности и здрављу на раду.

---

<sup>17</sup> Број: 01-479/1 од 27. марта 2018. године.

<sup>18</sup> Број: 01-356 од 20. марта 2019 године.

<sup>19</sup> Број: 01-1453 од 23. октобра 2017. године.

<sup>20</sup> Број: 01-1060 од 10. јула 2020. године.

<sup>21</sup> Број: 01-671/1 од 14. фебруара 2011. године.

<sup>22</sup> Број: 01-1782 од 9. децембра 2016. године.

<sup>23</sup> Број: 01-479/1 од 27. марта 2018. године.

## Управљање ризицима

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

Управљање ризицима обухвата следеће принципе:

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

Управни одбор Дома здравља је у 2020. години Одлуком<sup>24</sup> усвојио Стратегију управљања ризиком Дома здравља Уб<sup>25</sup> у којој је наведено да су циљеви управљања ризиком следећи: идентификовати ризике, извршити њихову процену, а затим их елиминисати или смањити на прихватљив ниво, успоставити системе и процедуре које ће се бавити идентификованим ризицима, смањити директан утицај и трошкове инцидента који се и даље дешавају тако што ће се успоставити ефикасне процедуре решавања инцидента. Уређено је да се нежељени догађај мора евидентирати у складу са усвојеном процедуром, да се доставља Комисији за унапређење квалитета рада која разматра догађај на састанку и о томе обавештава руководство у циљу предузимања конкретних активности, као и да ће се Планом за управљање ризиком конкретизовати мере и поступци које треба предузети.

Дом здравља Уб је донео Стратегију управљања ризиком.

## Контролне активности

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

Контролне активности обухватају следеће принципе:

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

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

### *Контролне активности у вези са спровођењем поступка јавне набавке*

Одредбама члана 152 став 7 Закона о јавним набавкама прописано је да обавезе које наручилац преузима уговором о јавној набавци морају да буду уговорене у складу са

<sup>24</sup> Број: 01-156/1 од 31. јануара 2020. године.

<sup>25</sup> Број: 01-158/2 од 31. јануара 2020. године.

прописима којима се уређује буџетски систем, односно располагање финансијским средствима.

Одредбама члана 54 Закона о буџетском систему прописано је да обавезе које преузимају директни, односно индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање морају одговорати апропријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години (став 1). Изузетно, могу се преузети обавезе по уговорима који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година, под условом да пре покретања поступка јавне набавке имају обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у тој буџетској години, као и да прибаве писану сагласност Министарства, локалног органа управе надлежног за финансије, односно управног одбора организације за обавезно социјално осигурање за обавезе које ће доспевати и бити укључене у финансијски план за наредне две године (став 6). Влада ће, на предлог Министарства, ближе уредити критеријуме за утврђивање природе расхода и услове и начин прибављања сагласности (став 7).

Одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година уређено је да модел уговора, као обавезни елемент конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке, мора садржати одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Увидом у конкурсну документацију о спроведеним поступцима јавне набавке утврђено је да модели уговора за 11 јавних набавки, који су се извршавали у две буџетске године, нису садржали одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

**Откривена неправилност 2:** Дом здравља Уб, у 11 узоркованих поступака јавних набавки, није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори који се закључују на период до 12 месеци и извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

**Препорука број 2:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да предузму мере и активности да модели уговора, као обавезни елемент конкурсне документације, као и уговори који се закључују на период до 12 месеци и чије се плаћање реализује у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, у складу са Уредбом о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

### **Информације и комуникација**

Информације и комуникација обухватају: прибављање, креирање и употребу релевантних и квалитетних информација како би се подстакло функционисање интерне контроле; интерну размену информација, укључујући циљеве и одговорности за интерну контролу, које су неопходне да би се подстакло функционисање интерне контроле и

комуникацију са екстерним странама о питањима која утичу на функционисање компоненти интерне контроле.

У поступку ревизије утврђено је да се информације запосленима неопходне за функционисање свих елемената интерне контроле у Дому здравља достављају путем мејла, преко огласне табле, на сајту, на састанцима као и усменим путем.

### **Праћење и процена система**

Праћење и процена система обухвата увођење система за надгледање, са циљем да се процени квалитет пословања током одређеног периода и да се утврди да ли систем финансијског управљања и контроле адекватно функционише.

Праћење и процена система финансијског управљања и контроле обавља се текућим увидом од стране запослених, самопроцењивањем које спроводе руководиоци и активностима интерне ревизије.

Праћење и процена система обухвата следеће принципе:

1) Одабир, развој и спровођење сталне оцене (редовне активности управљања и надзора током самог пословања) и/или посебне оцене (самооцењивање и интерна ревизија), како би се утврдило да ли су компоненте интерне контроле успостављене и да ли функционишу;

2) Вршење оцене и благовремено извештавање о слабостима у систему интерних контрола лица која су задужена за предузимање корективних радњи, укључујући и више руководство, по потреби.

Законом о буџетском систему уређено је да руководиоца корисника јавних средстава до 31. марта текуће године за претходну годину на прописани начин извештава министра надлежног за послове финансија о адекватности и функционисању система финансијског управљања и контроле (члан 81 став 5).

Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору<sup>26</sup> прописано је да руководиоца корисника јавних средстава извештава министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле до 31. марта текуће године за претходну годину на обрасцима које припрема Централна јединица за хармонизацију, као и да потписује изјаву о интерним контролама којом потврђује ниво усклађености система финансијског управљања и контроле у односу на међународне стандарде интерне контроле и која је саставни део годишњег извештаја о систему финансијског управљања и контроле (чл. 19 и 20).

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није доставио Годишњи извештај о систему финансијског управљања и контроле за 2022. годину, ни изјаву о интерним контролама за 2022. годину Министарству финансија – Централној јединици за хармонизацију.

**Откривена неправилност 3:** Дом здравља Уб није у прописаном року и на прописани начин известио министра о функционисању система финансијског управљања и контроле за 2022. годину, што није у складу са одредбама члана 81 Закона о буџетском систему и чл. 19 и 20 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

---

<sup>26</sup> „Службени гласник РС”, број 89/19.



**Препорука број 3:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да предузму мере и активности како би у прописаном року и на прописани начин извештавали министра надлежног за послове финансија о адекватности и функционисању система финансијског управљања и контроле.

## 1.2. Интерна ревизија

Законом о буџетском систему прописана је обавеза успостављања интерне ревизије код корисника јавних средстава, која на основу објективног прегледа доказа обезбеђује уверавање о адекватности и функционисању постојећих процеса управљања ризиком, контроле и управљања организацијом да ли ови процеси функционишу на предвиђен начин и омогућују остварење циљева организације (члан 82).

Законом о здравственој заштити прописано је да се у здравственој установи у јавној својини организују и обављају послови интерне ревизије, у складу са прописима којима се уређује буџетски систем (члан 125).

Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору<sup>27</sup> ближе је уређено да корисници јавних средстава интерну ревизију успостављају на један од следећих начина:

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

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

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није успоставио интерну ревизију на један од прописаних начина.

**Откривена неправилност 4:** Дом здравља Уб није успоставио интерну ревизију на један од прописаних начина, што није у складу са одредбама члана 82 Закона о буџетском систему и члана 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

**Препорука број 4:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да предузму активности на успостављању интерне ревизије на један од начина прописаних Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

---

<sup>27</sup> „Службени гласник РС”, бр. 99/11 и 106/13.



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

Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору прописано је да руководилац интерне ревизије сачињава годишњи извештај о раду интерне ревизије коришћењем упитника који припрема и објављује на интернет презентацији Министарства финансија, а руководилац корисника јавних средстава доставља годишњи извештај о раду интерне ревизије Централној јединици за хармонизацију Министарства финансија, најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није доставио Годишњи извештај о обављеним ревизијама и активностима интерне ревизије за 2022. годину Министарству финансија – Централној јединици за хармонизацију.

**Откривена неправилност 5:** Дом здравља Уб није у прописаном року и на прописани начин известио министра о функционисању система интерне ревизије за 2022. годину, што није у складу са одредбама члана 82 Закона о буџетском систему и члана 32 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

**Препорука број 5:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да предузму мере и активности како би у прописаном року и на прописани начин извештавали министра надлежног за послове финансија о функционисању система интерне ревизије у складу са Законом о буџетском систему.

## Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова

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

Ревизија се односи на област набавки добара, услуга и радова у периоду пословања субјекта ревизије од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2022. године.

У ревидираном периоду област набавки добара, услуга и радова, као и друга питања од значаја за набавке су уређена Законом о јавним набавкама<sup>28</sup>. На основу одредби предметног закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређене поједине области, активности и питања у вези са непосредном применом закона.

### 2.1. Доношење и примена интерног акта

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

Управни одбор Дома здравља је на седници одржаној 22. јуна 2020. године донео Одлуку<sup>29</sup> о усвајању Правилника о набавкама<sup>30</sup>.

Правилник о набавкама, који је на снази од 10. јула 2020. године, објављен је на интернет страници Дома здравља <http://dzub.rs//>.

Правилником о набавкама ближе је уређен поступак набавке унутар Дома здравља, нарочито начин планирања, спровођења поступка јавне набавке, праћење извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), као и начин планирања набавки на које се закон не примењује.

У поступку ревизије утврђено је да Правилник о набавкама не садржи одредбе којима се уређује начин спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

**Откривена неправилност 6:** Правилник о набавкама у Дому здравља Уб не садржи одредбе којима се уређује начин спровођења набавки на које се закон не примењује, као и начин планирања и спровођења набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 6:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да начин спровођења набавки на које се закон не примењује, као и начин планирања и спровођења набавки друштвених и других посебних услуга ближе уреде интерним актом у складу са Законом о јавним набавкама.

### Службеник за јавне набавке

Одредбама члана 92 Закона о јавним набавкама прописано је да поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку коју именује наручилац. Ако процењена вредност јавне набавке не прелази износ од 3.000.000 динара, наручилац није дужан да

---

<sup>28</sup> „Службени гласник РС”, број 91/19.

<sup>29</sup> Број: 01-948/1 од 22. јуна 2020. године.

<sup>30</sup> Број: 01-1060 од 10. јула 2020. године.

именује комисију за јавну набавку, у ком случају поступак јавне набавке спроводи лице које наручилац именује.

Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Уб<sup>31</sup> у оквиру Службе за обављање правних, економско-финансијских, техничких и других сличних послова систематизовао послове службеника за јавне набавке са једним извршиоцем и распоредио једно лице да обавља послове тог радног места. Запослено лице које обавља послове службеника за јавне набавке има положен стручни испит за службеника за јавне набавке у складу са Законом о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године<sup>32</sup>.

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

## 2.2. Планирање јавних набавки

Закон о јавним набавкама прописује да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који треба да садржи податке прописане законом, као и да се и измене и допуне плана објављују на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења<sup>33</sup>.

Чланом 18 Правилника о набавкама Дома здравља уређено је да послове планирања обављају лица за планирање, која, поред одговорног лица и лица запосленог на пословима јавних набавки, чине и запослени из службе за планирање, финансијске и правне службе, а по потреби и лица из осталих служби Дома здравља на основу писменог налога одговорног лица.

У поступку ревизије утврђено је да је Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља Уб<sup>34</sup> службенику за јавне набавке и интерну контролу у опису посла предвиђено да учествује у припреми годишњег плана набавки, као и одређеном броју запослених у зависности од радног места чије послове обављају.

### *Процењена вредност јавних набавки*

Одредбама члана 29 Закона о јавним набавкама прописано је да процењена вредност предмета јавне набавке мора бити објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка.

Одредбама чл. 17 – 34 Правилника о набавкама Дома здравља уређени су послови планирања набавки и одређивање процењене вредности.

Послове планирања набавки обавља лице за планирање. Планирање набавки за наредну годину у Дому здравља се одвија у текућој години, паралелно са израдом Плана и програма пословања и финансијског плана за наредну годину. Све службе достављају у писменом облику планиране потребе за наредну годину у одговарајућим количинским јединицама, описаних карактеристика, квалитета и динамике потреба са образложењем разлога и сврсисходности набавке.

<sup>31</sup> Број: 01-479/1 од 27. марта 2018. године.

<sup>32</sup> Уверење о положеном стручном испиту за стицање сертификата за службеника за јавне набавке број: 152-02-403/2013-1904 од 12. априла 2016. године.

<sup>33</sup> Члан 88 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама.

<sup>34</sup> Број: 01-479/1 од 27. марта 2018. године.

На основу утврђених потреба за добрима, услугама и радовима за реализацију планираних активности у Дому здравља, тим за планирање утврђује укупне спецификације добра, услуга и радова, које представљају основ за истраживање тржишта.

Истраживање тржишта води се прикупљањем података на терену, путем интернета, доступних база података и огласа, у зависности од количина и врсте добара, услуга и радова. О спроведеном истраживању тржишта сачињава се записник, који нарочито садржи податке о ценама и њиховом кретању на тржишту, доступности потребних добра, услуга и радова, њиховом квалитету и периоду гаранције, условима одржавања, каналима дистрибуције и списак потенцијалних добављача за сваки предмет набавке са њиховим карактеристикама и описом стања конкуренције на тржишту предмета набавке.

Процењена вредност набавке исказује се у динарима без пореза на додату вредност. Вредност набавке процењује се на основу резултата истраживања тржишта за специфициране количине и квалитет добара, услуга и радова.

У поступку ревизије, увидом у презентовану документацију утврдили смо да је Дом здравља за узорковане јавне набавке, спроводио испитивање тржишта на један од наведених начина који су прописани Правилником о набавкама Дома здравља.

Процењене вредности јавних набавки засноване су на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке у складу са интерним актом и прописима који уређују ову област.

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

Управни одбор Дома здравља донео је Одлуку о усвајању Плана набавки Дома здравља Уб за 2021. годину<sup>35</sup>. До краја 2021. године Управни одбор Дома здравља је донео још пет одлука о измени и допуни одлуке о усвајању плана набавки за 2021. годину<sup>36</sup>. План јавних набавки за 2021. годину и све измене објављене су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља у прописаном року<sup>37</sup>.

Чланом 37 Правилника о набавкама у Дому здравља уређено је да се за набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује установа доноси годишњи интерни план набавки на које се Закон не примењује. Интерни план набавки доноси се истовремено кад и План јавних набавки.

Планом набавки на које се закон не примењује за 2021. годину, који је усвојен Одлуком<sup>38</sup> Управног одбора Дома здравља на седници одржаној 29. јануара 2021. године, планирано је укупно 34 набавки добара и услуга у вредности од 8.180.500 динара.

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

<sup>35</sup> Број: 01-80/1 од 29. јануара 2021. године;

<sup>36</sup> Број: 01-209/1 од 22. фебруара 2021. године, број: 01-366/1 од 17. марта 2021. године, број: 01-601/1 од 12. априла 2021. године, број: 01-2112/1 од 3. децембра 2021. године и број 01-2215/1 од 22. децембра 2021. године;

<sup>37</sup> План јавних набавки за 2021. годину објављен је на Порталу ЈН 2. фебруара 2021. године, Прва измена плана јавних набавки објављена је 23. фебруара 2021. године, Друга измена плана јавних набавки објављена је 19. марта 2021. године, Трећа измена плана јавних набавки објављена је 13. априла 2021. године, Четврта измена плана јавних набавки објављена је 4. децембра 2021. године и Пета измена плана јавних набавки објављена је 23. децембра 2023. године;

<sup>38</sup> Број: 01-85 од 29. јануара 2021. године.

Табела број 1: Преглед планираних и спроведених поступака јавних набавки у 2021. години

(износи у динарима)					
Редни број	Предмет набавке	Врста поступка	Број планираних поступака	Процењена вредност набавке	Број спроведених поступака
1	2	3	4	5	6
1	Добра	Отворени поступак	7	20.014.355	8
		Отворени поступак - централизована набавка	3	6.501.490	Н/П
		Укупно добра		26.515.845	
2	Услуге	Отворени поступак	1	1.141.667	1
		Укупно услуге		1.141.667	
Укупно добра и услуге			11	27.657.512	9

Чланом 88 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи следеће податке: 1) предмет јавне набавке и ЦПВ ознаку, 2) процењену вредност јавне набавке, 3) врсту поступка јавне набавке, 4) оквирно време покретања поступка.

Увидом у План јавних набавки за 2021. годину утврђено је да исти садржи све прописане елементе, као и све његове измене и да су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља у прописаном року.

#### План јавних набавки за 2022. годину

Управни одбор Дома здравља донео је Одлуку о усвајању Плана набавки Дома здравља Уб за 2022. годину<sup>39</sup>. До краја 2022. године Управни одбор Дома здравља донео је две одлуке о измени и допуни одлуке о усвајању плана набавки за 2022. годину<sup>40</sup>. План јавних набавки и све измене објављене су на Порталу јавних набавки и на интернет станици Дома здравља у прописаном року.

Планом набавки на које се закон не примењује за 2022. годину, који је усвојен Одлуком<sup>41</sup> Управног одбора Дома здравља на седници одржаној 31. јануара 2022. године, планирано је укупно 37 набавки добара и услуга у вредности од 12.401.825 динара.

У наредној табели дат је број планираних и спроведених поступака јавне набавке за 2022. години по врстама предмета и поступка набавке.

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

(износи у динарима)					
Редни број	Предмет набавке	Врста поступка	Број планираних поступака	Процењена вредност набавке	Број спроведених поступака
1	2	3	4	5	6
1	Добра	Отворени поступак	7	16.958.790	6
		Отворени поступак - централизована набавка	4	12.188.789	Н/П
		Укупно добра		29.147.579	
2	Услуге	Отворени поступак	1	1.250.000	1
		Укупно услуге		1.250.000	
Укупно добра и услуге			12	30.397.579	7

<sup>39</sup> Број 01-104/3 од 31. јануара годин;

<sup>40</sup> Број 01-251/1 од 28. фебруара 2022. године, и број 01-1531/2 од 24. октобра 2021. године;

<sup>41</sup> Број: 01-105 од 31. јануара 2022. године.

Увидом у План јавних набавки за 2022. годину утврђено је да исти садржи све прописане елементе, као и све његове измене и да су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља у прописаном року.

Планови јавних набавки за 2021. и 2022. годину, који садрже све прописане елементе, као и све њихове измене, објављени су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља у прописаном року у складу са одредбама члана 88 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама.

### **Планирање централизованих јавних набавки**

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

Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке<sup>42</sup> уређено је да Предлог плана потреба директор здравствене установе доставља на мишљење стручном савету здравствене установе (члан 7 став 1) и да по прибављеном мишљењу утврђује предлог плана потреба и доставља га управном одбору здравствене установе ради усвајања (члан 7 став 2).

Законом о здравственој заштити уређено је да Стручни савет, поред осталог, обавља и друге послове утврђене статутом здравствене установе<sup>43</sup>. Статутом Дома здравља уређено је да стручни савет, поред осталог обавља и друге послове утврђене статутом здравствене установе<sup>44</sup>.

У поступку ревизије није презентован доказ да је Стручни савет дао мишљење на Предлоге планова потреба за 2021. годину и за 2022. годину, пре утврђивања предлога и достављања Управном одбору Дому здравља.

**Откривена неправилност 7:** Директор Дома здравља Уб је утврдила предлоге планова потреба за 2021. годину и за 2022. годину и доставила Управном одбору ради усвајања, без прибављеног мишљења Стручног савета Дома здравља Уб, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

**Препорука број 7:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да планирање потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке врше у складу са начином и поступком прописаним Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

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

Поступци јавних набавки који су спроведени током 2021. и 2022. године испитани су на узорку од 11 поступака.

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

<sup>42</sup> „Службени гласник РС”, бр. 34/19, 64/19, 17/20, 21/20 и 51/22;

<sup>43</sup> Члан 128. став 1 тачка 8) Закона о здравственој заштити;

<sup>44</sup> Члан 31 став 1 тачка 8) Статута Дома здравља Уб број 01-1975 од 16. децембра 2019. године;



Табела број 3: Преглед ревидираних поступака јавних набавки спроведених у 2021. и 2022. години

(износи у динарима)						
Редни број	Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Врста поступка јавне набавке	Укупна процењена вредност ЈН (без ПДВ-а)	Вредност закљученог уговора (без ПДВ-а)	Датум закључења уговора/анекса
1	2	3	4	5	6	7
		Партија 1-Санитетски материјал		2.100.000	2.092.472	12.04.2021/ 23.12.2021.
1	01/2021	Партија 2 - Санитетски лабораторијски материјал 1	Отворени поступак	21.000	15.565	12.04.2021/ 23.12.2021.
		Партија 3 - Санитетски лабораторијски материјал 2		1.000.000	980.866	12.04.2021/ 21.12.2021.
		Партија 4 - Тест траке за гликемију		91.500	70.000	13.04.2021.
2	03/2021	Услуга одржавања и унапређења информационог система Хелиант		Отворени поступак	1.141.667	1.200.000
3	04/2021	Аналогни мамограф са ЦР системом	Отворени поступак	9.520.000	9.474.223	28.05.2021.
4	05/2021	Гориво за санитетска возила	Отворени поступак	4.166.667	3.811.992	01.06.2021
5	06/2021	Пелет	Отворени поступак	1.590.909	1.363.125	24.08.2021/ 23.12.2021.
6	01/2022	РО материјал	Отворени поступак	1.750.000	1.750.450	24.02.2022.
7	03/2022	Средства за одржавање хигијене	Отворени поступак	1.500.000	1.499.985	10.03.2022/ 10.11.2022
		Партија 1 -Санитетски материјал		2.333.333	2.332.151	01.04.2022/ 31.10.2022.
8	04/2022	Партија 2 - Санитетски лабораторијски материјал 1	Отворени поступак	16.666	12.455	01.04.2022.
		Партија 3 - Санитетски лабораторијски материјал 2		1.250.000	1.249.567	01.04.2022.
		Партија 4 - Тест траке за гликемију		63.333	59.430	01.04.2022.
9	05/2022	Пелет		Отворени поступак	2.545.455	2.159.136
10	06/2022	Услуга одржавања и унапређења информационог система Хелиант	Отворени поступак	1.250.000	1.150.000	29.04.2022.
11	07/2022	Гориво за санитетска возила	Отворени поступак	4.333.334	3.649.085	01.06.2022.
<b>Укупно</b>				<b>34.673.864</b>	<b>32.870.501</b>	

### Услови за покретање поступка

Законом о јавним набавкама је прописано да наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки, док само у изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке иако набавка није предвиђена у Плану јавних набавки (члан 88 ст. 6 и 7).

Увидом у планове јавних набавки за 2021. и 2022. годину, као и у евиденцију о спроведеним поступцима јавних набавки у ове две године утврђено је да су узорковане јавне набавке за које је Дом здравља покренуо поступак претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки.

Дом здравља је у 2021. и 2022. години покретао поступке јавних набавки које су претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки за 2021. и 2022. годину.

### Одлука о спровођењу поступка

Наручилац доноси одлуку о спровођењу поступка јавне набавке која нарочито садржи податке о предмету јавне набавке, врсти поступка и процењеној вредности јавне

набавке укупно и за сваку партију посебно, као и податке о саставу комисије за јавну набавку, односно лицу које спроводи поступак јавне набавке<sup>45</sup>.

Увидом у достављену документацију о спровођењу узоркованих поступака јавних набавки за 2021. и 2022. годину утврђено је да је Дом здравља доносио одлуке о спровођењу поступака јавне набавке прописане садржине.

Дом здравља је, током 2021. и 2022. године, за узорковане поступке јавних набавки, доносио одлуке о спровођењу поступака јавних набавки прописане садржине.

### **Комисија за јавну набавку**

Поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку коју именује наручилац. Комисија мора да има непаран број чланова, а најмање три члана.<sup>46</sup>

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

За члана комисије именује се лице које има одговарајућа стручна знања из области која је предмет јавне набавке, када је то потребно.

Законом о јавним набавкама предвиђено је да након отварања понуда или пријава, представник наручиоца, члан комисије за јавну набавку потписује изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса.<sup>47</sup>

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је комисија за јавне набавке именована и наведена у одлукама о спровођењу поступака у броју прописаном Законом. Такође, утврђено је да су чланови комисије потписивали изјаву о непостојању сукоба интереса након отварања понуда или пријава.

Дом здравља је у узрокованим поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години именовано комисију за јавну набавку у складу са Законом, а чланови комисија су, након отварања понуда или пријава, потписали изјаву о непостојању сукоба интереса.

### **Јавни позив**

Садржина огласа о јавној набавци утврђена је у Прилогу 4 Закона о јавним набавкама. Огласи се објављују преко Портала јавних набавки на стандардним обрасцима чију садржину утврђује Канцеларија за јавне набавке. Јавни позив, претходно информативно обавештење, периодично индикативно обавештење и обавештење о успостављању система квалификације у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у форми за објављивање која је доступна на Порталу јавних набавки<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Члан 91 став 1 Закона о јавним набавкама.

<sup>46</sup> Члан 92 ст. 1, 2 и 3 Закона о јавним набавкама.

<sup>47</sup> Члан 50 Закона о јавним набавкама.

<sup>48</sup> Члан 105 ст. 5, 6 и 8 Закона о јавним набавкама.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да су јавни позиви садржали све прописане елементе и објављивани су на Порталу јавних набавки.

Дом здравља је, за узорковане поступке јавних набавки у 2021. и 2022. години, објављивао јавне позиве на Порталу јавних набавки и исти су садржали све прописане елементе.

### **Конкурсна документација**

Конкурсна документација мора да буде сачињена на начин да омогући припрему и подношење понуде, односно пријаве. Подаци садржани у конкурсној документацији и подаци наведени у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив не смеју да буду у супротности.<sup>49</sup>

Према одредбама Закона о јавним набавкама конкурсна документација у зависности од врсте поступка јавне набавке нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, образце документа које подносе кандидати и понуђачи, информације о прописаним обавезама и друге информације потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив. Канцеларија за јавне набавке ближе уређује садржину конкурсне документације<sup>50</sup>.

Наручилац је дужан да истовремено са слањем на објављивање јавног позива, позива за подношење пријава или позива за подношење понуда или преговарање у систему квалификације, пошаље на објављивање конкурсну документацију на Портал јавних набавки.<sup>51</sup>

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки за 2021. и 2022. годину утврђено је да је конкурсна документација сходно природи предмета набавке садржала потребне податке. Такође је утврђено да је Дом здравља истовремено са слањем на објављивање јавног позива, слао на објављивање и конкурсну документацију.

Дом здравља је, у узоркованим поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години, састављао конкурсну документацију која је сходно природи предмета набавке садржала потребне податке и истовремено са слањем на објављивање јавног позива, Дом здравља је слао на објављивање и конкурсну документацију.

### **Отварање понуда**

Начин отварања понуда, садржина записника о отварању понуда и друга питања од значаја за поступак отварања понуда у поступку јавне набавке су ближе уређена Правилником о поступку отварања понуда.<sup>52</sup> Овим правилником је такође утврђено да се отварање понуда спроводи аутоматски путем Портала јавних набавки и то у време отварања понуда одређено у јавном позиву<sup>53</sup>. Портал јавних набавки формира записник о отварању понуда из података које су понуђачи унели у образац понуде и аутоматски га ставља на располагање наручиоцу и свим понуђачима, чиме се поступак отварања понуда завршава<sup>54</sup>.

<sup>49</sup> Члан 93 став 1 и 3 Закона о јавним набавкама.

<sup>50</sup> Члан 93 став 2 и 4 важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>51</sup> Члан 95 став 1 Закона о јавним набавкама.

<sup>52</sup> „Службени гласник РС”, број 93/20.

<sup>53</sup> Члан 4 став 2 Правилника о поступку отварању понуда.

<sup>54</sup> Члан 6 ст. 1 и 2 Правилника о поступку отварања понуда.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки из 2021. и 2022. године утврђено је да су поступци отварања понуда започети истог дана по истеку рока за подношење понуда и да су о истим вођени записници који су садржали све прописане податке.

Комисије за јавне набавке Дома здравља су, за узорковане поступке јавних набавки у 2021. и 2022. години, отварале понуде истог дана по истеку рока за њихово подношење и водиле записнике који садрже све прописане податке.

### ***Извештај о поступку јавне набавке***

Законом о јавним набавкама прописана је обавеза комисије за јавну набавку да, након спроведене стручне оцене понуда, састави извештај о поступку јавне набавке, као и податке које исти мора да садржи<sup>55</sup>.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки из 2021. и 2022. године утврђено је да је комисија за јавну набавку након спроведене стручне оцене понуда састављала писани извештај о поступку јавне набавке који је садржао прописане податке.

Комисије за јавне набавке Дома здравља су, за узорковане поступке јавних набавки у 2021. и 2022. години, сачињавале извештаје о поступцима јавних набавки који су садржали прописане податке.

### ***Одлука о додели уговора***

Наручилац доноси одлуку о додели уговора ако је у стручној оцени понуда утврђено да су се стекли услови за доделу уговора. Одлука о додели уговора мора да буде образложена и да садржи нарочито податке из извештаја о поступку јавне набавке и упутство о правном средству. Наручилац је дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења<sup>56</sup>.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки из 2021. и 2022. године утврђено је да је Дом здравља доносио одлуке о додели уговора прописане садржине и објављивао их на Порталу јавних набавки у прописаном року.

Дом здравља је, за узорковане поступке јавних набавки у 2021. и 2022. години, доносио одлуке о додели уговора у поступцима јавних набавки које су садржале све прописане податке и исте објављивао у прописаном року на Порталу јавних набавки.

### ***Обавештење о додели уговора***

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума<sup>57</sup>.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки из 2021. и 2022. године утврђено је да је Дом здравља објављивао обавештења о додели уговора у прописаном року.

Дом здравља, је, у узоркованим поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години, обавештења о додели уговора објављивао преко Портала јавних набавки у прописаном року.

<sup>55</sup> Члан 145 Закона о јавним набавкама.

<sup>56</sup> Члан 146 Закона о јавним набавкама.

<sup>57</sup> Члан 109 став 1 Закона о јавним набавкама.

## 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац обавезан да контролише извршења уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом (члан 154 став 2), као и да донесе акт којим ће ближе уредити, између осталог и начин праћења извршења уговора о јавној набавци (члан 49 став 2).

Правилником о набавкама у Дому здравља ближе је уређено праћење извршења уговора о јавној набавци. Наведеним правилником је уређено да се уговор о набавци доставља лицу задуженом за праћење извршења уговора, финансијској служби, а један примерак остаје у предмету о поступку набавке.

Даље је уређено да одговорно лице одређује из реда запослених лице за праћење извршења конкретнoг уговора о јавној набавци у зависности од врсте предмета набавке и стручног образовања из области која је предмет набавке, а у складу са актом о организацији и систематизацији послова.

У Правилнику о набавкама је наведено да лица одговорна за праћење извршења конкретних уговора достављају Извештај о извршењу уговора лицу запосленом на пословима јавних набавки, које затим сачињава Извештај о извршењу уговора о набавкама и доставља одговорном лицу, са препорукама за унапређење система набавки.

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

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

Одредбама члана 154 Закона о јавним набавкама, прописано је да се уговор о јавној набавци извршава у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом. Наручилац не може да врши битне измене уговора о јавној набавци. Измена уговора се сматра битном у случају када за последицу има измену карактера уговора у материјалном смислу у односу на уговор који је првобитно закључен, односно ако би се значајно изменила природа првобитно закљученог уговора, при чему битна измена уговора увек постоји када је испуњен један или више од следећих услова:

- 1) изменом се уводе услови који би, да су били део првобитног поступка јавне набавке, омогућавали укључивање других кандидата у односу на оне који су првобитно изабрани или прихватање друге понуде у односу на првобитно прихваћену или омогућавали већу конкуренцију у поступку јавне набавке који је претходио закључењу уговора;
- 2) изменом се мења привредна равнотежа уговора у корист привредног субјекта са којим је закључен уговор на начин који није предвиђен првобитним уговором;
- 3) изменом се значајно повећава обим уговора.

Одредбом члана 156 прописано је да Уговор о јавној набавци може да се измени, без обзира на вредност измене, ако су измене биле предвиђене у документацији о набавци и уговору о јавној набавци на јасан, прецизан и недвосмислен начин, а које могу да укључе



и одредбе о промени цене. Обим и природа евентуалних измена, као и услови под којима могу да се примене, наводе се у уговору о јавној набавци.

Одредбама члана 158 Закона о јавној набавци прописано је да уговор о јавној набавци може да се измени услед непредвиђених околности када су испуњени сви следећи услови:

- 1) потреба за изменом настала је због околности које савестан наручилац није могао да предвиди;
- 2) изменом се не мења природа уговора.

У наредној табели дат је преглед одредби четири уговора о јавним набавкама (број: 01-2226 од 23. децембра 2021. године, број 01-337 од 10. марта 2022. године, број 01-411 од 28. марта 2022. године и број: 01-415 од 28. марта 2022. године) у којима је измењена цена добра које се набавља, а да основним уговорима о јавним набавкама није предвиђена могућност измена уговора на јасан, прецизан и недвосмислен начин, које могу да укључе и одредбе о промени цене.

Табела број 4: Преглед уговора о јавним набавкама и њихових измена

Р.бр.	Уговор / анекс број и датум	Члан 3 Уговора	Члан 2 Анекса уговора
1	Уговор о набавци добара – Пелет за потребе Дома здравља Уб-6/2021, број 01-1363 од 19. августа 2021. године	Укупна вредност: 1.363.125 динара без ПДВ-а; 1.499.437 динара са ПДВ-ом Цена из уговора је фиксна за цео рок трајања уговора.	Цена по јединици из првобитног уговора 18.175 динара се мења због тренутне тржишне ситуације и износи 29.700 без ПДВ-а за преостале неиспоручене количине.
2	Уговор о набавци добара - средства за одржавање хигијене за потребе Дома здравља Уб 3/2022, број -01-337 од 10.03.2022. године; Анекс уговора број 01-1648/1 од 10.11.2022.	Укупна вредност: 1.499.985 динара без ПДВ-а; 1.799.982 динара са ПДВ-ом Цена из уговора је фиксна за цео рок трајања уговора.	Вредност уговора се повећава за износ поскупљења ставке број 3 из спецификације која је саставни део уговора 01-337, цена по литру 880 динара без ПДВ -а се мења и износи 1.316 динара без ПДВ -а
3	Уговор о набавци добара - Санитетски материјал за потребе Дома здравља Уб 4/2022, партија број 1, број 01-411 од 28.03.2022; Анекс уговора – Санитетски материјал за потребе Дома здравља Уб 4/2022, број 01-1566 од 31.10.2022.	Укупна вредност: 2.332.150 динара без ПДВ-а; 2.742.452 са ПДВ-ом Цена из уговора је фиксна за цео рок трајања уговора.	Вредност уговора се повећава за 117.258 динара са ПДВ-ом.
4	Уговор о набавци добара-Пелет за потребе Дома здравља Уб 5/2022, број 01-415 од 28.03.2022. године ; Анекс уговора број 01-1352 од 23.09.2022. године	Укупна вредност: 2.159.136 динара без ПДВ-а; 2.375.049 динара са ПДВ-ом Цена из уговора је фиксна за цео рок трајања уговора.	Цена по јединици из првобитног уговора 29.988 динара се мења због тренутне тржишне ситуације и износи 38.984 без ПДВ-а за преостале неиспоручене количине.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, током трајања четири уговора о јавним набавкама изменио уговоре без спровођења поступка јавне набавке, тако што је променио уговорене цене, а да нису испуњени прописани услови. Изменама уговора којима се мења одредба о непромењивости цена током трајања уговора, уведени су услови који би, да су били део првобитног поступка јавне набавке омогућавали већу конкуренцију у поступку јавне набавке који је претходио закључењу уговора.

**Откривена неправилност 8:** Дом здравља Уб је током трајања четири уговора о јавним набавкама изменио уговоре без спровођења поступка јавне набавке, тако што је променио уговорене цене, а да нису испуњени прописани услови, што није у складу са одредбама чл. 154 и 156 Закона о јавним набавкама.



**Препорука број 8:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да предузму мере и активности на успостављању контролних активности којима ће обезбедити да се измене уговора врше само уколико су испуњени прописани услови.

Дом здравља је спровео поступак јавне набавке пелета у 2021. години и са изабраним добављачем закључио Уговор о набавци добара – пелет<sup>58</sup>. Чланом 3 наведеног уговора утврђена је укупна цена добара у вредности од 1.363.125 динара (без ПДВ-а), односно 1.499.437 динара (са ПДВ-ом) и уговорено је да је цена фиксна за цео рок трајања уговора.

Дом здравља је закључио Анекс уговора<sup>59</sup> којим је променио цену пелета по јединици мере, иако је чланом 3 основног уговора предвидео да је цена фиксна за цео рок трајања уговора, при чему је извршио битну измену уговора, што за последицу има измену карактера уговора у материјалном смислу.

Дом здравља је изменио карактер уговора у материјалном смислу у односу на уговор који је првобитно закључен у износу од 629.000 динара, јер је повећањем цене пелета по јединици мере изменио услове, који би, да су били део првобитног поступка јавне набавке, омогућили укључивање других кандидата у односу на оне који су првобитно изабрани и на тај начин омогућили већу конкуренцију у поступку јавне набавке који је претходио закључењу уговора.

**Откривена неправилност 9:** Дом здравља Уб је извршио битну измену уговора, што за последицу има измену карактера уговора у материјалном смислу и на тај начин је извршио расходе за набавку пелета у износу од 629.000 динара више од вредности првобитно закљученог уговора, што није у складу са одредбама члана 154 Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 9:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да уведу, примењују и прате спровођење контролних поступака којима ће обезбедити да се набавке добара, услуга и радова планирају и спроводе у складу са прописима који уређују јавне набавке.

## 2.5. Набавке без спроведеног поступка јавне набавке

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац у примени овог закона 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 (члан 5 став 1).

Одредбама чл. 11 – 21 и 27 Закона о јавним набавкама прописани су изузеци од примене Закона о јавним набавкама.

Одредбама члана 29 ст. 2 и 3 Закона о јавним набавкама прописано је да одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Такође, наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

Увидом у прву измену Финансијског плана за 2021. годину<sup>60</sup>, утврдили смо да је Дом здравља планирао средства одобрена Одлуком о буџету Општине Уб за 2021. годину<sup>61</sup> за набавку медицинске и лабораторијске опреме.

<sup>58</sup> Број: 01-1363 од 19. августа 2021. године

<sup>59</sup> Број: 01-2226 од 23. децембра 2021. године

<sup>60</sup> Број 01-898 од 28. маја 2021. године

<sup>61</sup> „Сл. гласник општине Уб“ бр. 46/20 од 25. децембра 2020. године

Табела број 5: Преглед прве измене Финансијског плана за 2021. годину

Економска класификација	Расходи и издаци	Износ	Из буџета Републике	Из буџета општине	ОСО	(износи у динарима)	
						Из донација	Из осталих извора
512500	Медицинска и лабораторијска опрема	2.030.000	/	2.000.000	/	/	30.000

Планом јавних набавки за 2021. годину, а касније и првом изменом Плана јавних набавки за 2021. годину, планирана је набавка стоматолошких столица, процењене вредности 1.666.667 динара. Другом изменом Плана јавних набавки за 2021. годину набавка стоматолошких столица је изостављена из Плана јавних набавки за 2021. годину, а није предвиђена ни Планом набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује за 2021. годину.

Дом здравља је, у марту и септембру 2021. године, спровео два поступка набавке стоматолошких столица, као набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, слањем захтева за достављање понуда на три адресе понуђача, а након добијања понуда, одлуком о избору понуде, одабрао понуђача са којим је закључио уговор/наруџбеницу. Преглед набављених стоматолошких столица је дат у табели која следи.

Табела број 6: Преглед набавки стоматолошких столица у 2021. години без спроведеног поступка јавне набавке

Редни број	Предмет набавке	Процењена вредност	Добављач	Уговор / наруџбеница број и датум	(износи у динарима)	
					Уговорена вредност без ПДВ-а	Уговорена вредност са ПДВ-ом
1	Набавка стоматолошког радног места - амбуланта (стоматолошке столице са пратећом опремом)	860.000	„Соммех“ доо Нови Сад	01-423 од 23. марта 2021. године	831.650	997.980
2	Набавка стоматолошког радног места – амбуланта вртић (стоматолошке столице са пратећом опремом)	840.000	„КА-МГ“ доо Београд	01-1565 од 23. септембра 2021. године	831.650	997.980
Укупно:		1.700.000			1.663.300	1.995.960

У поступку ревизије увидом у документацију на одабраном узорку (фактуре, уговоре/наруџбенице, изводе, налоге за књижење) утврђено је да је Дом здравља у 2021. години набавио стоматолошке столице на основу спроведена два поступка набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује, а које су имале исти предмет набавке и чија је укупна процењена вредност 1.700.000 динара.

**Откривена неправилност 10:** Дом здравља Уб је преузео обавезе и извршио расходе за набавку медицинске опреме (стоматолошких столица) у износу од 1.995.960 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама члана 29 ст. 2 и 3 Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 10:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да уведу, примењују и прате спровођење контролних поступака којима ће обезбедити да се процењена вредност предмета јавне набавке одређује на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

## 2.6. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује

Законом о јавним набавкама уређено је на које набавке се Закон о јавним набавкама не примењује, односно које набавке су изузете од примене одредби Закона о јавним набавкама (чл. 11 – 21 и 27).

Законом о јавним набавкама уређено је да наручиоци нису обавезни да примењују одредбе овог закона на набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара (члан 27 став 1 тачка 1).

Приликом спровођења ових набавки, наручилац је дужан да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене, односно примењују се начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке (члан 27 став 2).

Одредбама члана 5 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац у примени овог закона 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.

Одредбама члана 7 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију.

Правилником о поступцима набавки на које се Закон не примењује<sup>62</sup> уређено је да се поступак набавке на које се Закон не примењује спроводи у складу са начелима Закона о јавним набавкама на начин који је примерен околностима конкретне набавке.

Дом здравља је донео План набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује за 2021. годину, којим су планиране набавке у износу од 8.180.500 динара без ПДВ-а.

Планом набавки на које се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама за 2022. годину, планиране су набавке у износу од 12.401.825 динара без ПДВ-а.

Увидом у узорковану документацију која се односи на набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује утврђено је да Дом здравља, приликом спровођења ових набавки није документовао начин обезбеђивања конкуренције.

Табела број 7: Преглед узоркованих поступака набавки на које се Закон не примењује код којих није обезбеђена конкуренција

(износи у динарима)

Редни број	Предмет набавке	Врста предмета набавке	Основ за изузеће од примене Закона о јавним набавкама	Укупна процењена вредност набавке (без ПДВ-а)	Вредност закљученог уговора (без ПДВ-а)	Вредност закљученог уговора (са ПДВ-ом)	Датум закључења уговора
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Канцеларијски материјал	добра	Члан 27 Закона	800.000	799.244	959.093	23. 3. 2022.
2	Канцеларијски материјал штампани здравствени обрасци	добра	Члан 27 Закона	283.334	283.054	339.665	23. 3. 2022.
3					784.634	941.561	7. 10. 2022.
4	Радна униформа и обућа	добра	Члан 27 Закона	800.000	390.305	468.366	21. 2. 2022.
5					79.548	-	11. 2. 2022.
6	Потрошни материјал за штампаче – тонери	добра	Члан 27 Закона	250.000	-	162.160	12. 5. 2022.

<sup>62</sup> Број: 01-1036/1 од 2. јула 2020. године.

Редни број	Предмет набавке	Врста предмета набавке	Основ за изузеће од примене Закона о јавним набавкама	Укупна процењена вредност набавке (без ПДВ-а)	Вредност закљученог уговора (без ПДВ-а)	Вредност закљученог уговора (са ПДВ-ом)	Датум закључења уговора
1	2	3	4	5	6	7	8
7	Сервисирање лабораторијског материјала -Текуће поправке и одржавање лабораторијске опреме (немају уговор само фактуре)	услуга	Члан 27 Закона	875.000	-	-	-
8	Одвоз медицинског отпада	услуга	Члан 27 Закона	800.000	793.500	952.200	9. 3. 2022
Укупно				<b>3.808.334</b>			

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља, у 2022. години, приликом спровођења набавки добара и услуга на које се Закон о јавним набавкама не примењује, за узорковане поступке укупне процењене вредности у износу од 3.808.334 динара, није документовао да је обезбедио конкуренцију.

**Откривена неправилност 11:** Дом здравља Уб није документовао начин обезбеђивања конкуренције приликом спровођења осам набавки добара и услуга у 2022. години, на које се Закон о јавним набавкама не примењује, укупне процењене вредности у износу од 3.808.334 динара, што није у складу са одредбом члана 27 став 2, а у вези са чл. 5 и 7 Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 11:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да успоставе и прате спровођење контролних активности како би обезбедили конкуренцију и једнак положај свих привредних субјеката приликом спровођења набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује.

Одредбама члана 28 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да примењује одредбе овог закона, између осталог, на набавку добара чија је процењена вредност једнака или већа од 1.000.000 динара.

Одредбама члана 32 Закона о јавним набавкама прописано је да се, у случају јавне набавке стандардних добара која су опште доступна на тржишту или добара чија се набавка периодично понавља, израчунавање процењене вредности заснива на: укупној стварној вредности свих уговора истог предмета набавке који су додељени у претходних 12 месеци или током претходне буџетске године, која је прилагођена, ако је могуће, променама у количини или вредности које би настале у наредних 12 месеци или укупној процењеној вредности сукцесивних испорука у току 12 месеци од прве испоруке.

Одредбама члана 4 Правилника о поступцима набавки на које се Закон не примењује уређено је да се вредност набавке утврђује на основу процењене вредности добара, услуга и радова који се набављају у току једне календарске године. Ако се током поступка утврди да је стварна вредност набавке изнад вредности од 1.000.000 динара за добра и услуге, односно 3.000.000 динара за радове, започети поступак се обуставља, а поступак набавке ће се спровести на Законом прописан начин.

Дом здравља је Планом набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује за 2021. годину, између осталог, планирао набавке: канцеларијског материјала, штампаних здравствених образаца, средстава за одржавање хигијене и РО материјала, чије су процењене вредности мање од прагова до којих се Закон не примењује.

Увидом у закључене уговоре, фактуре, налоге за књижење, изводе и осталу пратећу документацију, утврђено је да је Дом здравља, у 2021. години, извршавао расходе за набавку средстава за одржавање хигијене, канцеларијског материјала и РО материјала на основу уговора који су закључени у 2020. и 2021. години, након спроведених поступака набавки на које се Закон не примењује.

Табела број 8: Преглед извршених расхода у 2021. години

(износи у динарима)

Редни број	Година	Предмет набавке	Процењена вредност	Извршени расходи у 2021. години на основу уговора закљученог у 2020. години	Извршени расходи у 2021. години на основу уговора закљученог у 2021. години	Укупна вредност извршених расхода на годишњем нивоу (за 12 месеци)
1	2	3	4	5	6	7
1	2021	Средства за одржавање хигијене	987.500	620.953	1.271.042	1.891.995
2	2021	Канцеларијски материјал и штампани здравствени обрасци	628.000	756.934	645.951	1.402.885
3	2021	РО материјал	791.667	1.010.520	769.140	1.779.660

Током 2021. године Дом здравља није спроводио поступке јавне набавке добара, и то: канцеларијског материјала, средстава за одржавање хигијене и РО филмова за потребе Дома здравља.

Дом здравља је Планом набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује за 2021. годину, за наведена добра, одредио процењену вредност у износу који је мањи од 1.000.000 динара и након спроведених поступака набавки на које се Закон не примењује, закључио уговоре чија је вредност уговорених добара мања од 1.000.000 динара (без ПДВ).

#### **Набавка средстава за одржавање хигијене**

Дом здравља је, након спроведеног поступка набавке на коју се Закон не примењује у 2021. години, закључио Уговор о наруџбеници добара – средства за одржавање хигијене 2/21 за потребе Дома здравља Уб<sup>63</sup>, који за предмет има наруџбеницу средстава за одржавање хигијене за 2021. годину. Укупна вредност уговорених добара износила је 983.535 динара (без ПДВ-а), односно 1.180.242 динара (са ПДВ-ом). Уговор је закључен на период од годину дана од дана потписивања.

На основу овог уговора, Дом здравља је за набавку средстава за одржавање хигијене преузео обавезе у укупном износу од 1.895.132 динара, од чега 1.680.086 динара у 2021. години. Укупно извршени расходи по основу овог уговора у 2021. и 2022. години износили су 1.895.132 динара, од чега 1.271.042 динара у 2021. години (Табела број 9).

За набавку истих добара, Дом здравља је у 2022. години, са истим добављачем, у отвореном поступку јавне набавке закључио Уговор о набавци добара – средства за одржавање хигијене за потребе Дома здравља Уб 3/2022<sup>64</sup> укупне вредности добара у износу од 1.499.985 динара (без ПДВ-а), односно 1.799.982 динара (са ПДВ-ом).

#### **Набавка канцеларијског материјала**

Дом здравља је, након спроведених поступака набавки на које се Закон не примењује у 2021. години, са истим добављачем, закључио Уговор о наруџбеници добара – канцеларијски материјал 3/21 за потребе Дома здравља Уб<sup>65</sup> укупне вредности

<sup>63</sup> Број: 01-294 од 2. марта 2021. године (деловодни број Дома здравља Уб), односно број: 347/2021 од 5. марта 2021. године (деловодни број МГ д.о.о. Нови Сад).

<sup>64</sup> Број: 01-337 од 10. марта 2022. године.

<sup>65</sup> Број: 01-401 од 22. марта 2021. године.



уговорених добара у износу од 399.080 динара (без ПДВ-а), односно 478.898 динара (са ПДВ-ом) и Уговор о наруџбеници добара – штампани здравствени обрасци 4/21 за потребе Дома здравља Уб<sup>66</sup>, укупне вредности уговорених добара у износу од 227.825 динара (без ПДВ-а), односно 273.391 динара (са ПДВ-ом), на период од годину дана од дана потписивања.

Дом здравља је, по овим уговорима, за набавку канцеларијског материјала и штампаних здравствених образаца, преузео обавезе у укупном износу од 1.403.344 динара, од чега 1.087.467 динара у 2021. години. Укупно извршени расходи по основу ових уговора у 2021. и 2022. години износили су 1.403.344 динара, од чега 645.951 динара у 2021. години (Табела број 9).

### **Набавка РО филмова**

Дом здравља је, након спроведеног поступка набавке на коју се Закон не примењује, у 2021. години закључио Уговор о наруџбеници добара – РО филмови за потребе Дома здравља Уб<sup>67</sup>, који за предмет има наруџбеницу РО филмова. Укупна вредност уговорених добара износила је 787.950 динара (без ПДВ-а), односно 945.540 динара (са ПДВ-ом). Уговор је закључен на период од годину дана од дана потписивања.

У поступку ревизије је дато образложење да је, због лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, повећана потрошња РО филмова и да је из тог разлога закључен Анекс Уговора<sup>68</sup> којим је вредност уговора повећана за 658.420 динара, што представља укупно уговорену вредност набавке РО филмова у износу од 1.603.960 динара.

На основу овог уговора, Дом здравља је за набавку РО филмова преузео обавезе у укупном износу од 1.823.580 динара, од чега 1.427.940 динара у 2021. години. Укупно извршени расходи по основу овог уговора у 2021. и 2022. години износили су 1.823.580 динара, од чега 769.140 динара у 2021. години (Табела број 9).

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, набављао: канцеларијски материјал и штампане здравствене обрасце, средства за одржавање хигијене и РО филмове без спроведеног одговарајућег поступка јавне набавке и по том основу преузео обавезе и извршио расходе у износу који је већи од уговорене вредности, односно, набавио добра у вредности која је била већа од прагова до којих се Закон не примењује.

Табела број 9: Преглед набављених добара без спроведеног поступка јавне набавке и извршених расхода по уговорима закљученим у поступцима набавки на које се Закон не примењује

(износи у динарима)							
Редни број	Предмет набавке	Добављач	Уговор број и датум	Уговорена вредност (са ПДВ-ом)	Извршени расходи у 2021. години	Извршени расходи у 2022. години	Укупно преузете обавезе и извршени расходи
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Средства за одржавање хигијене	МГ д.о.о. Нови Сад	Број: 01-294 од 2. марта 2021.	1.180.242	1.271.042	624.090	1.895.132
2	Канцеларијски материјал и штампани здравствени обрасци	Подгорина – Тима д.о.о. Ваљево	Број: 01-401 од 22. марта 2021. Број: 01-402 од 22. марта 2021.	752.288	645.951	757.393	1.403.344

<sup>66</sup> Број: 01-402 од 22. марта 2021. године.

<sup>67</sup> Број: 01-548 од 5. априла 2021. године (деловодни број Дома здравља Уб), односно број: 1094 од 12. априла 2021. године (деловодни број Medicom д.о.о. Шабац).

<sup>68</sup> Број: 01-2216 од 22. децембра 2021. године (деловодни број Дома здравља Уб), односно број: 3208 од 29. децембра 2021. године (деловодни број Medicom д.о.о. Шабац).

Редни број	Предмет набавке	Добављач	Уговор број и датум	Уговорена вредност (са ПДВ-ом)	Извршени расходи у 2021. години	Извршени расходи у 2022. години	Укупно преузете обавезе и извршени расходи
1	2	3	4	5	6	7	8
3	РО материјал	Medicom д.о.о. Шабац	Број: 01-548 од 5. априла 2021.	1.603.960	769.140	1.054.440	1.823.580
Укупно:					2.686.133	2.435.923	5.122.056

У поступку ревизије је, увидом у документацију на одабраном узорку (фактуре, уговоре, изводе, аналитичке картице расхода и добављача) утврђено да је Дом здравља у 2021. години закључио уговоре на основу којих је набављао добра, и то: канцеларијски материјал и штампане здравствене обрасце, средства за одржавање хигијене и РО материјал и по том основу преузео обавезе и извршио расходе у укупном износу од 5.122.056 динара, без спроведеног одговарајућег поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

**Откривена неправилност 12:** Дом здравља Уб је, у 2021. и 2022. години, преузео обавезе и извршио расходе за набавке канцеларијског материјала и штампаних здравствених образаца, средстава за одржавање хигијене и РО материјала, у износу од 5.122.056 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 11 – 21 и 27 Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 12:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да предузму мере и активности којима ће обезбедити да се процењена вредност набавки одређује тако да се поступци јавних набавки планирају и спроводе у складу са прописима који уређују јавне набавке.

## 2.7. Извештавање о јавним набавкама

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

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

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



### Прилог 3 – Расходи за запослене

#### 3.1. Обрачун и исплата плата запослених

Дом здравља је у 2022. години извршио расходе за запослене у износу од 224.369.000 динара, што чини 77% од укупно извршених расхода здравствене установе.

Табела број 10: Преглед планираних и извршених расхода за запослене у 2022. години

(износи у динарима)				
Редни број	Опис	Износ одобрених апропријација	Износ извршених расхода	учешће у расходима за запослене
1	2	3	4	5
1	Плате, додаци и накнаде запослених	180.631.000	179.410.000	79%
2	Социјални доприноси на терет послодавца	30.071.000	28.977.000	13%
3	Накнаде у натури	641.000	606.000	0%
4	Социјална давања запосленима	4.040.000	3.666.000	2%
5	Накнада трошкова за запослене	5.347.000	5.305.000	2%
6	Награде запосленима и остали посебни расходи	7.025.000	6.405.000	3%
	Расходи за запослене	227.755.000	224.369.000	100%

Дом здравља је у 2022. години извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених са припадајућим социјалним доприносима на терет послодавца у износу од 208.387.000 динара, што представља 93% од укупно извршених расхода за запослене, и то: из средстава ООСО у износу од 223.384.000 динара, из сопствених средстава у износу од 873.000 динара и на терет буџета општине / града у износу од 112.000 динара.

Табела број 11: Преглед извршених расхода за запослене у 2022. години по изворима финансирања

(износи у динарима)					
Редни број	Опис	Износ извршених расхода			
		Укупно	на терет буџета		из осталих извора
	општине / града		ООСО		
1	2	3	4	5	6
1	Плате, додаци и накнаде запослених	179.410.000		178.752.000	658.000
2	Социјални доприноси на терет послодавца	28.977.000		28.871.000	106.000
3	Накнаде у натури	606.000		510.000	96.000
4	Социјална давања запосленима	3.666.000	87.000	3.576.000	3.000
5	Накнада трошкова за запослене	5.305.000		5.295.000	10.000
6	Награде запосленима и остали посебни расходи	6.405.000	25.000	6.380.000	
	Расходи за запослене	224.369.000	112.000	223.384.000	873.000

Законом о платама у државним органима и јавним службама<sup>69</sup> прописано је да се плате изабраних, именованих и постављених лица и запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање утврђују на основу: основице за обрачун плата, коефицијента, додатка на плату, обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, као и дела плате по основу радног учинка. Основна плата се одређује множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента, а део плате по основу радног учинка се одређује процентуалним увећањем основне плате.

<sup>69</sup> „Службени гласник РС”, бр. 34/01, 62/06 – др. закон, 63/06 – испр. др. закон, 116/08 – др. закони, 92/11, 99/11 – др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 – др. закон, 113/17 – др. закон, 95/18 – др. закони, , 86/19 – др. закони, 157/20 – др. закони и 123/21 – др. закони.

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

Коефицијенти изражавају сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему и утврђени су одредбама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама<sup>70</sup>, као и увећање ових коефицијената по основу руковођења и на основу стручно признатих и научних звања.

Додатак на плату припада за: 1) време проведено у радном односу (минули рад) у висини од 0,4 % за сваку пуну годину рада остварену у радном односу код послодавца; 2) дежурство и друге случајеве рада дужег од пуног радног времена одређене прописима (прековремени рад) у висини од 26%; 3) рад на дан државног и верског празника у висини од 110%; 4) дневну накнаду за повећане трошкове рада и боравка на терену (теренски додатак); 5) рад ноћу (између 22,00 и 6,00 часова наредног дана), ако такав рад није вреднован при утврђивању коефицијента у висини од 26%; 6) рад недељом у висини од 20% (члан 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члан 95 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе).

Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>71</sup> уређено је да се основна плата и додаци на плату рачунају на просечан фонд часова рада од 174 месечно (члан 91).

У поступку ревизије, за одабрани узорак, извршен је увид у досијеа запослених, уговоре и анексе уговора о раду, као и обрачуне плата запослених лица у Дому здравља, чије се плате финансирају из средстава Републичког фонда за здравствено осигурање и сопствених средстава Дома здравља и утврђено је да су плате запосленима обрачунате применом:

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

Дом здравља је приликом обрачуна плата примењивао прописане коефицијенте и основице за обрачун и исплату плата утврђене актом Владе, корективни коефицијент и прописане проценте за увећање плата по основу додатака на плату.

<sup>70</sup> „Службени гласник РС”, бр. 44/01, 15/02 – др. уредба, 30/02, 32/02 – испр., 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09, 25/10, 91/10, 20/11, 65/11, 100/11, 11/12, 124/12, 8/13, 4/14, 58/14, 113/17 – др. закон, 95/18 – др. закон, 86/19 – др. закон, 157/20 – др. закон, 19/21, 48/21 и 123/21 – др. закон.

<sup>71</sup> „Службени гласник РС”, бр. 96/19 и 58/20 - Анекс I.

Законом о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се основна плата запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање одређује множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента (члан 2 став 4).

Одредбама члана 4а Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се део плате по основу радног учинка одређује процентуалним увећањем основне плате, које изражава признати радни учинак по основу обима рада, квалитета извршеног посла, броја и структуре опредељених осигураних лица, као и других критеријума и мерила утврђених Уредбом о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама.

За запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, основицу за обрачун додатака на плату чини основна плата увећана за радни учинак, у складу са одредбама члана 2 став 4 и члана 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља приликом обрачуна додатка на плату по основу временаведеног у радном односу (минули рад) применио прописану основицу коју чини основна плата увећана за радни учинак.

Дом здравља је приликом обрачуна додатка на плату по основу временаведеног у радном односу (минули рад) применио прописану основицу.

Провером тачности обрачуна осталих додатака на плату утврђено је да је Дом здравља приликом обрачуна додатака на плату за прековремени рад, дежурство, приправност, рад на дан државног празника, рад недељом и ноћни рад примењивао неправилно утврђену основицу коју чини основна плата (добијена множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента), јер основну плату није увећао за радни учинак.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља приликом обрачуна дела плате по основу радног учинка примењивао неправилно утврђену основицу, јер је у основицу за обрачун радног учинка, поред основне плате (која се одређује множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента) укључио и све остале додатке на плату (прековремени, дежурство, рад недељом, ноћни рад, рад на дан државног празника, приправност и друго).

Погрешно примењене основице нису значајно утицале на висину обрачунате плате, јер је део плате по основу радног учинка обрачунат у већем износу од прописаног, а додаци на плату (осим минулог рада) су обрачунати у мањем износу од прописаног.

**Откривена неправилност 13:** Дом здравља Уб је приликом обрачуна дела плате по основу радног учинка, као и обрачуна додатака на плату за прековремени рад, дежурство, приправност, рад на дан државног празника, рад недељом и ноћни рад примењивао неправилно утврђену основицу, што није у складу са одредбама члана 2 став 4, члана 4а и члана 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

**Препорука број 13:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да предузму мере и активности како би се обрачун дела плате по основу радног учинка и додатака на плату вршио у складу са прописима, применом прописаних основица.

Одредбама члана 58 Закона о буџетском систему<sup>72</sup> прописано је да се расход и издатак из буџета заснива на рачуноводственој документацији, као и да правни основ у складу са законом и износ преузетих обавеза, који проистичу из изворне рачуноводствене документације, морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе.

Одредбама чл. 192 и 193 Закона о раду<sup>73</sup> прописано је да о правима, обавезама и одговорностима из радног односа одлучује надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодавца или лице које они овласте, као и да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности, са образложењем и поуком о правном леку.

Одредбама чл. 41 и 42 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>74</sup> уређено је да за време приправности, здравствени радник није присутан у здравственој установи, али мора бити доступан ради пружања неодложне медицинске помоћи у здравственој установи и одазвати се на позив надлежног лица, да се изузетно, одредбе овог члана односе и на друге запослене у здравственој установи, уколико за тим постоји неодложна потреба. Одлуком о увођењу и обиму рада у приправности, коју доноси директор здравствене установе, утврђује се време приправности и запослени који су приправни, имајући у виду ефикасност, економичност и рационалност организације рада, као и подједнаку оптерећеност запослених, у складу са законом. Запослени здравствени радник, немедицински радник и здравствени сарадник који раде прековремено или су у приправности, имају право на додатак на плату за прековремени рад и приправност, у складу са законом и овим уговором.

Одредбама чл. 138 и 139 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе уређено је да о правима, обавезама и одговорностима запослених одлучује директор здравствене установе или лице које он овласти у писаној форми, као и да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности са образложењем и поуком о правном леку.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, током 2022. године, извршио расходе најмање у износу од 401.611 динара, без донетих решења о остваривању права на додатак на плату за време проведено у приправности, односно без валидне рачуноводствене документације.

**Откривена неправилност 14:** Дом здравља Уб је, током 2022. године, извршио расходе за додатак на плату за време проведено у приправности најмање у износу од 401.611 динара без донетих решења о остваривању права, односно без валидне рачуноводствене документације, што није у складу са одредбама члана 58 Закона о буџетском систему и чл. 138 и 139 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

**Препорука број 14:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да расходе за додатак на плату за време проведено у приправности извршавају на основу решења о остваривању права, односно на основу валидне рачуноводствене документације у складу са прописима који регулишу ову област.

---

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

<sup>73</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

<sup>74</sup> „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

Одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему прописано је, између осталог, да се преузете обавезе које су настале у супротности са овим законом или другим прописом, не могу извршавати на терет консолидованог рачуна трезора Републике Србије.

Одредбама члана 48 Закона о раду<sup>75</sup> прописано је да директор, односно други законски заступник послодавца може да заснује радни однос на неодређено или одређено време. Радни однос заснива се уговором о раду (став 2). Међусобна права, обавезе и одговорности директора који није засновао радни однос и послодавца уређују се уговором (став 4). Уговор из ст. 2 и 4 овог члана са директором закључује у име послодавца надлежни орган утврђен законом или општим актом послодавца.

Одредбама чл. 192 и 193 Закона о раду прописано је да о правима, обавезама и одговорностима из радног односа одлучује надлежни орган код послодавца, односно лице утврђено законом или општим актом послодавца или лице које они овласте, као и да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности, са образложењем и поуком о правном леку.

Одредбама члана 42 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе уређено је да запослени здравствени радник, немедицински радник и здравствени сарадник који раде прековремено, имају право на додатак на плату за прековремени рад, у складу са законом и овим уговором.

Прегледом документације која се односи на обрачун и исплату прековременог рада за директорку, утврђено је да је Дом здравља извршио расходе по основу додатка на плату за прековремени рад, најмање у износу од 532.344 динара, на основу решења које није донео надлежни орган.

**Откривена неправилност 15:** Дом здравља Уб је, током 2022. године, извршио расходе по основу додатка на плату за прековремени рад директорке, најмање у износу од 532.344 динара, на основу решења које није донео надлежни орган, што није у складу са одредбама члана 56 става 4 Закона о буџетском систему и чл. 192 и 193 Закона о раду.

**Препорука број 15:** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Уб да расходе за додатак на плату за прековремени рад директорке извршавају на основу решења о остваривању права које доноси надлежни орган у складу са прописима који регулишу ову област.

### 3.2. Увођење скраћеног радног времена

Одредбама члана 52 Закона о раду<sup>76</sup> и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>77</sup> прописано је да се запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, утврђеним законом или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме личне заштите, постоји повећано штетно дејство на здравље запосленог (радна места са повећаним ризиком) скраћује радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часова недељно. Такође, прописује да запослени који ради скраћено радно време има сва права из радног односа као да ради са пуним радним временом. Скраћено радно време утврђује се на основу стручне анализе, у складу са законом.

<sup>75</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

<sup>76</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

<sup>77</sup> „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.



Законом о безбедности и здрављу на раду<sup>78</sup> прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање, као и да је дужан да измени акт о процени ризика у случају појаве сваке нове опасности и промене нивоа ризика у процесу рада. Акт о процени ризика се заснива на утврђивању могућих врста опасности и штетности на радном месту у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог (члан 13).

Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини<sup>79</sup>.

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

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

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

Дом здравља је, 2011. године, донео Акт о процени ризика за сва радна места у радној околини<sup>80</sup>, а 2016. године Допуну Акта о процени ризика за нова радна места у радној околини<sup>81</sup> у писаној форми, којим су прецизирана радна места на којима је извршена процена ризика, радна места која су утврђена као радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за отклањање, смањење или спречавање ризика.

Дом здравља је, 2018. године, донео Правилник о организацији и систематизацији послова Дома здравља Уб<sup>82</sup> на основу Уредбе о Каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору.

---

<sup>78</sup> „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др.закон.

<sup>79</sup> „Службени гласник РС”, бр. 72/06, 84/06 - испр., 30/10 и 102/15.

<sup>80</sup> Број: 01-671/1 од 14. фебруара 2011. године.

<sup>81</sup> Број: 01-1782 од 9. децембра 2016. године.

<sup>82</sup> Број: 01-479/1 од 27. марта 2018. године.



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

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

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

У поступку ревизије је утврђено да називи радних места наведени у акту о процени ризика нису усклађени са описом послова и називима радних места обухваћених Правилником о организацији и систематизацији послова. Дом здравља није извршио измене и допуне акта о процени ризика, односно није извршио усаглашавање истог са Правилником о организацији и систематизацији послова из 2018. године.

(Описано у делу Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Контролно окружење).

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

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

### **Скретање пажње**

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

### 3.3. Друга примања запослених

#### *Отпремнина при одласку у пензију*

Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (члан 105 став 1 тачка 1) уређено је да је послодавац дужан да запосленом исплати отпремнину при одласку у пензију у висини три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци, с тим што тако исплаћена отпремнина не може бити нижа од три просечне плате код послодавца у последњих 12 месеци, односно три просечне зараде исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, ако је то за запосленог повољније.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља, у 2022. години, исплатио отпремнину при одласку у пензију за три запослена у бруто износу од 1.352.713 динара.

Увидом у документацију (решење о престанку радног односа због одласка у пензију, решење о утврђивању права на исплату отпремнине, обрачун, извод, обавештење о поднетој појединачној пореској пријави) на одабраном узорку утврђено је да је Дом здравља исплатио отпремнину при одласку у пензију за два запослена у висини три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци, а за једног запосленог у висини три просечне зараде исплаћене у Републици Србији према последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике.

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

#### *Јубиларне награде*

Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (члан 105 ст. 6 и 7) уређено је да је послодавац дужан да запосленом исплати јубиларну награду у износу:

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

Увидом у документацију (решење о утврђивању права на јубиларну награду, обрачун, извод, обавештење о поднетој појединачној пореској пријави) на одабраном узорку, утврђено је да је Дом здравља, у 2022. години, обрачунао и исплатио јубиларне награде запосленима у прописаном износу у зависности од броја година рада проведених у радном односу, према статистичким подацима о просеку зараде у Републици Србији из децембра месеца претходне године.

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