



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

*Правилност и ефикасност поступака набавки у Дому
здравља „Др Никола Цамић“ Врњачка Бања*



Број: 400-918/2023-05/21
Београд, 12. децембар 2023. године





У Дому здравља „Др Никола Цамић“ Врњачка Бања, потребно је унапредити управљање поступцима набавки у циљу постизања веће ефикасности и смањења нерегуларности, поштовањем одредби интерног акта, ефикаснијим коришћењем постојећих ресурса и унапређењем контроле у свим фазама поступака набавки.

Јавне набавке представљају значајну компоненту јавног сектора, јер омогућавају држави да под најповољнијим условима набавља добра, услуге и радове потребног квалитета, а привредним субјектима да под равноправним условима добију прилику да послују са државом. Према подацима Канцеларије за јавне набавке у 2021. и 2022. години највеће учешће у укупној вредности закључених уговора о јавној набавци имали су републички органи са 40,04% у 2021. години односно 21,51% у 2022. години, од којих је учешће закључених уговора у области здравства износило 14,9% у 2021. години, односно 21,51% у 2022. години. У области здравства значајно учешће у закљученим уговорима о јавним набавкама имају здравствене установе које обављају здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите. Тако су домови здравља као најзначајнија групација ових установа у 2021. години закључили уговоре о јавним набавкама у вредности од 3,1 милијарде динара, односно у 2022. години у вредности од око 4,2 милијарде динара.



Дом здравља „Др Никола Цамић“ Врњачка Бања је поступак спровођења набавки уредио интерним актима, али их није у потпуности примењивао.

У фази планирања јавних набавки утврђено је да се истраживање тржишта не врши и документује на адекватан начин што може утицати на ефикасност и економичност набавки.

Приликом планирања јавних набавки није се довољно водило рачуна о континуитету набавки, а поједине јавне набавке нису вршене у планираном периоду.

Праћење извршења уговора вршено је делимично и то само финансијски а не и у односу на уговорене цене и количине. Уговори са понуђачима који су по једној набавци добили више партија закључивани су на процењени износ укупне набавке што је онемогућило исправно праћење реализације.

Дом здравља није на ефикасан начин успоставио систем праћења извршења уговора о јавним набавкама, јер је набавио добра у износу од 6,4 милиона динара са ПДВ-ом без спроведеног поступка јавне набавке.

Препоруке

Државна ревизорска институција дала је одговорним лицима дома здравља „Др Никола Цамић“ Врњачка Бања 10 препорука, а најважније су да:

У складу са Интерним актом евидентирају, документују и образложе потребе за набавком у фази планирања;

Истраже тржиште и образложе могућност обликовања набавки средстава за хигијену по партијама и одвајање набавки резервних делова од пнеуматика који би били посебна партија у набавци;

Интерним актом и инструкцијама за планирање дефинише начине и методе одређивања процењене вредности набавке и утврђује валидност у време покретања поступка јавне набавке;

Закључује уговоре за набавке расписане по партијама, на начин који обезбеђује податке о вредности понуда по партијама који ће омогућити праћење извршења уговора о набавци без додатног ангажовања ресурса;

Уреди контролне механизме којима ће се онемогућити спровођење набавки без адекватног уговора или супротно закљученим уговорима.



¹ Фотографија добијена од субјекта ревизије

Садржај

Скраћенице и термини	7
I Резиме и препоруке	8
Захтев за достављање одазивног извештаја	11
II Увод	13
1. Проблем	13
2. Циљ ревизије	13
3. Ревизијска питања	13
1. Обим и ограничења ревизије	14
2. Методологија у поступку рада	16
III Опис предмета ревизије	16
1. Законодавни и институционални оквир	16
2. Основне информације о субјекту ревизије	19
3. Информације о јавним набавкама	20
IV Закључци	23
ЗАКЉУЧАК 1: ДЗ Врњачка Бања није у складу са интерним актом евидентирао и документовао исказивање потреба, истраживање тржишта и утврђивање процењене вредности набавке, нити спровео контролне активности, због чега постоји ризик да се неће остварити начело ефикасности и економичности поступка јавних набавки.....	24
Налаз 1.1 Потребе за предметима набавке нису образложене, те се не може потврдити колико су, на такав начин утврђене потребе, у довољној мери засноване на стварним потребама.....	24
Налаз 1.2 ДЗ Врњачка Бања није евидентирао и документовао истраживање тржишта на начин предвиђен интерним актом.....	26
Налаз 1.3. ДЗ Врњачка Бања није обликовао јавне набавке средстава за хигијену и резервних делова и пнеуматика за возила по партијама.	28
Налаз 1.4 ДЗ Врњачка Бања није документовао радње током истраживања тржишта, па се не може утврдити да ли је процењена вредност предмета набавке била објективна и валидна и у време покретања поступка.....	28
ЗАКЉУЧАК 2. Поступци јавних набавки нису у потпуности спроведени у складу са планираним временским оквиром, а техничке карактеристике предмета набавке нису за све набавке сачињене на јасан и објективан начин, што може довести до ограничења конкуренције, угрозити континуитет пословања и утицати на економичност и ефикасност поступка јавне набавке.....	30
Налаз 2.1. ДЗ Врњачка Бања није све поступке јавних набавки покретао, односно закључивао уговоре у периоду планираном Планом јавних набавки, што указује да постоји ризик да може бити угрожен континуитет и законитост пословања.	30
Налаз 2.2. Дом здравља Врњачка Бања је предмете набавке описивао кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин.	32
Налаз 2.3. Критеријуми за избор привредног субјекта одређени су, код појединих поступака јавних набавки, на начин да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке и нису јасно образложени, што може утицати на економичност и ефикасност набавке.	32



ЗАКЉУЧАК 3: ДЗ Врњачка Бања није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је прекорачио уговорену вредност и није спровео поступке набавки за све набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних Законом о јавним набавкама у најмањем износу од 6.459.092 динара са ПДВ-ом.....34

Налаз 3.1. Праћење извршења уговора о јавним набавкама није вршено на ефикасан начин што има за последицу да су средства за хигијену набављана од добављача који није изабран у поступку јавне набавке у износу од 52.379 динара, док су код неких уговора мењане уговорене цене.34

Налаз 3.2 Измене уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години нису вршене.36

Налаз 3.3 ДЗ Врњачка Бања није спровео поступке набавки за све набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних Законом о јавним набавкама у најмањем износу од 6.459.092 динара са ПДВ-ом.36

1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада.....39

2. Прилог 2 – Приказ поступака јавних набавки који нису спроведни и који су обустављени у 2021/2022.години41

3. Прилог 3 – Приказ узоркованих јавних набавки из плана набавки за 2021. и 2022. годину44



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/2019)	Закон о јавним набавкама
Порез на додату вредност	ПДВ
Дом здравља „Др Никола Џамић“ Врњачка Бања	ДЗ Врњачка Бања



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности и правилности пословања Дома здравља „Др Никола Цамић“ Врњачка Бања на тему „Правилност и ефикасност набавки у здравственим установама“ за период од 1. јануара 2021. до 31. децембра 2022. године.

У спроведеним ревизијама од стране Државне ревизорске институције у 2021. и 2022. години, у делу правилности пословања на тему јавних набавки, код ревидираних субјеката на примарном нивоу здравствене заштите утврђене су неправилности везане за све фазе поступка јавних набавки. Како су домови здравља носиоци примарне здравствене заштите то је општи интерес утврдити разлоге због којих неправилности настају како би се предузеле мере за отклањање или ублажавање ризика.

Општи интерес у систему планирања јавних набавки је да се обезбеди да овај систем функционише ефикасније и ефективније, односно да се потребе планирају што реалније у складу са приоритетима, да се приликом истраживања и испитивања тржишта прикупе све релевантне информација да би се процењена вредност одредила на објективан начин, да би се потребе за добрима, услугама и радовима благовремено задовољиле што утиче на квалитет извршавања надлежности домова здравља.

Након спроведене ревизије сврсисходности и правилности пословања Дома здравља „Др Никола Цамић“ Врњачка Бања на тему: Правилност и ефикасност набавки у здравственим установама, од 1. јануара 2021. до 31. децембра 2022. године, утврдили смо следеће:

У Дому здравља „Др Никола Цамић“ Врњачка Бања, потребно је унапредити управљање поступцима набавки у циљу постизања веће ефикасности и смањења нерегуларности, поштовањем одредби интерног акта, ефикаснијим коришћењем постојећих ресурса и унапређењем контроле у свим фазама поступака набавки.

Кључну поруку заснивамо на закључцима и налазима који су изложени у наставку текста.

1. ДЗ Врњачка Бања није у складу са интерним актом евидентирао и документовао исказивање потреба, истраживање тржишта и утврђивање процењене вредности набавке, нити спровео контролне активности, због чега постоји ризик да се неће остварити начело ефикасности и економичности поступка јавних набавки.

1.1. Потребе за предметима набавке нису образложене, те се не може потврдити колико су, на такав начин утврђене потребе, у довољној мери засноване на стварним потребама.

1.2. ДЗ Врњачка Бања није евидентирао и документовао истраживање тржишта на начин предвиђен интерним актом.

1.3. ДЗ Врњачка Бања није обликовао јавне набавке средстава за хигијену и резервних делова и пнеуматика за возила по партијама.

1.4. ДЗ Врњачка Бања није документовао радње током истраживања тржишта, па се не може утврдити да ли је процењена вредност предмета набавке била објективна и валидна и у време покретања поступка.

2. Поступци јавних набавки нису у потпуности спроведени у складу са планираним временским оквиром, а техничке карактеристике предмета набавке нису за све набавке сачињене на јасан и објективан начин, што може довести до ограничења



конкуренције, угрозити континуитет пословања и утицати на економичност и ефикасност поступка јавне набавке.

- 2.1. ДЗ Врњачка Бања није све поступке јавних набавки покретао, односно закључивао уговоре у периоду планираном Планом јавних набавки, што указује да постоји ризик да може бити угрожен континуитет и законитост пословања.
- 2.2. Дом здравља Врњачка Бања је предмете набавке описивао кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин.
- 2.3. Критеријуми за избор привредног субјекта одређени су, код појединих поступака јавних набавки, на начин да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке и нису јасно образложени, што може утицати на економичност и ефикасност набавке.

3. ДЗ Врњачка Бања није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је прекорачио уговорену вредност и није спровео поступке набавки за све набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних Законом о јавним набавкама у најмањем износу од 6.459.092 динара са ПДВ-ом.

- 3.1. Праћење извршења уговора о јавним набавкама није вршено на ефикасан начин што има за последицу да су средства за хигијену набављана од добављача који није изабран у поступку јавне набавке у износу од 52.379 динара, док су код неких уговора мењане уговорене цене.
- 3.2. Измене уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години нису вршене.
- 3.3. ДЗ Врњачка Бања није спровео поступке набавки за све набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних Законом о јавним набавкама у најмањем износу од 6.459.092 динара са ПДВ-ом.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Правилност и ефикасност поступака набавки у здравственим установама“, Дому здравља „Др Никола Цамић“ Врњачка Бања даје следеће препоруке:

Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља Врњачка Бања да:

- 1) У складу са Интерним актом евидентирају, документују и образложе потребе за набавком у фази планирања (Налаз 1.1. Препорука број 1 – Приоритет 2¹);
- 2) У складу са Интерним актом у потпуности евидентирају и документују све радње спроведене ради истраживања тржишта у фази планирања набавки којима ће се обезбедити подаци о количини, јединичним ценама и потребном квалитету предмета набавке (Налаз 1.2. Препорука број 2 - Приоритет 2);
- 3) Истраже тржиште и образложе могућност обликовања набавки средстава за хигијену по партијама и одвајање набавки резервних делова од пнеуматика који би били посебна партија у набавци (Налаз 1.3. Препорука број 3 - Приоритет 2);
- 4) Интерним актом и инструкцијама за планирање дефинише начине и методе одређивања процењене вредности набавке и утврђује валидност у време покретања поступка јавне набавке (Налаз 1.4. Препорука број 4 - Приоритет 2);
- 5) Документује све радње утврђивања процењене вредности набавке (Налаз 1.4 – Препорука број 5 - Приоритет 2);

¹ ПРИОРИТЕТ 2 - Несврисходности које је могуће отклонити у року до годину дана



- 6) Приликом планирања јавних набавки води рачуна да планирани период набавке омогућује континуитет у раду и да спроводи набавке у складу са планом (Налаз 2.1 Препорука број 6 - Приоритет 2);
- 7) Одређује критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта у складу са Законом о јавним набавкама и који се могу довести у логичку везу са предметом набавке (Налаз 2.3 Препорука број 7 - Приоритет 2);
- 8) Закључује уговоре за набавке расписане по партијама, на начин који обезбеђује податке о вредности понуда по партијама који ће омогућити праћење извршења уговора о набавци без додатног ангажовања ресурса (Налаз 3.1. Препорука број 8 – Приоритет 2);
- 9) Предузме мере за обезбеђивање континуираног праћења извршења уговора о јавним набавкама и дефинише контролне активности и одговорности запослених код праћења извршења уговора о јавним набавкама (Налаз 3.1 Препорука број 9 – Приоритет 2);
- 10) Уреди контролне механизме којима ће се онемогућити спровођење набавки без адекватног уговора или супротно закљученим уговорима (Налаз 3.3. Препорука број 10 – Приоритет 2);



Захтев за достављање одазивног извештаја

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

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

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

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

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

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



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

Генерални државни ревизор

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



II Увод

Ревизија правилности и сврсисходности пословања Дома здравља „Др Никола Цамић“ Врњачка Бања на тему „Правилност и ефикасност поступака јавних набавки у здравственим установама“ је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији², Пословником Државне ревизорске институције³ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2023. годину⁴.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним Оквиром професионалних стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

1. Проблем

Јавне набавке представљају значајну компоненту јавног сектора, јер омогућавају држави набавку добра, услуга и радова потребног квалитета по најповољнијим условима. Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу у периоду 2020–2021. години износило је 6,88% - 8,93%, док је у истом периоду укупна вредност закључених уговора о јавним набавкама износила 376,1–559,7 милијарди динара. У извештају о раду ДРИ за 2021. годину представљене су неправилности утврђене у поступцима јавних набавки добара, услуга и радова код 108 ревидираних субјеката у укупном износу од 53,46 милијарди динара, а учешће неправилности утврђених у јавним набавкама у односу на износ обухваћен ревизијом је 44,5%. У периоду 2018–2022. године ДРИ је извршила ревизије правилности пословања код 54 дома здравља и утврдила неправилности у свим фазама поступка јавних набавки. Код 43 дома здравља у периоду 2021–2022. године утврђене су неправилности у износу од 143,2–457,1 милиона динара. На основу добијених података од домова здравља утврдили смо да 45% делимично или уопште не спроводе активности истраживања тржишта, 53% делимично или уопште писано не образлаже оправданост јавне набавке код исказивања потреба, да је просечан број пристиглих понуда око две понуде, што је ниже од просечног броја у Републици Србији. Све наведено може указивати на ризик да домови здравља нису на довољно ефикасан начин споводили поступке јавних набавки и да нису набављали добра, услуге и радове по најповољнијим условима.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је испитивање правилности и ефикасности поступка набавке, односно да ли су предузете активности субјекта ревизије у фази планирања, спровођења и реализације набавке обезбедиле благовремену набавку добара, услуга и радова по најповољнијим условима и у складу са стварно исказаним потребама.

3. Ревизијска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије формулисали смо три главна питања и ревизијска потпитања која смо везали за све фазе набавки.

Приликом формулисања ревизијских питања, имали смо у виду кључне фазе набавки које се огледају у активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба, након тога спровођењу истраживања и испитивања тржишта са циљем утврђивања процењене вредности набавки, доступности предмета набавки и присутности привредних субјеката⁵ на тржишту као

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

³ „Службени гласник РС“, бр. 9/09

⁴ Програм ревизије Државне ревизорске институције за 2023. годину Број: 06-1645/2022-02/2 од 20. децембра 2022. године.

⁵ Члан 2. став 1. тачка 7. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

„Привредни субјект је свако лице или група лица, које на тржишту нуди добра, услуге или радове“.



и опредељивање врсте поступка јавне набавке⁶ кроз који ће се ти предмети набављати. Испитали смо активности везане за благовремено спровођење поступка набавки, тражене техничке карактеристике, испитали смо постојање лочичних веза између постављених критеријума и предмета набавке. Такође, смо пратили извршење набавки упоређивањем конкурсне документације и закључених уговора, као и свеобухватност спроведених набавки у односу на извршене расходе.

Ревизија је дала одговоре на следећа ревизијска питања:

1. Да ли су субјекти ревизије спровели све активности планирања јавних набавки у складу са прописима и на начин који су уредили интерним актом, а у циљу прибављања предмета набавки који задовољавају исказане потребе?

2. Да ли су поступци јавних набавки спроведени у складу са прописима и начелом ефикасности?

3. Да ли су субјекти ревизије успоставили ефикасан систем праћења извршења уговора о јавним набавкама?

Како би одговорила на постављена ревизорска питања, Државна ревизорска институција је успоставила критеријуме које су базирани на закону и подзаконским и интерним актима, прихватљивим стандардима према којима се може проценити и оценити ефикасност поступка набавки.

Извори критеријума за оцену предмета ревизије су:

- Закон о јавним набавкама⁷ и подзаконска акта;
- Закон о здравственој заштити⁸;
- Општи акт наручиоца у вези јавних набавки и друга интерна акта;
- Закон о буџетском систему⁹, члан 57.

1. Обим и ограничења ревизије

Период ревизије обухвата 1. јануар 2021 – 31. децембар 2022. године, што представља активности у вези планирања јавних набавки обухваћене плановима јавних набавки за 2020, 2021. и 2022. годину, спровођење поступка набавки у 2021. и 2022. години и праћење извршења набавки у истом периоду.

Планирање набавки

Активности планирања јавних набавки за 2021. и 2022. годину обухватају више радњи које субјект ревизије предузима како би адекватно спровео поступак планирања јавних набавки. Активности субјекта ревизије у 2020. години разматраће се у делу који се односи на доношење Плана ЈН за 2021. годину.

Предмет испитивања су биле активности субјекта ревизије које су се односиле на уређеност начина планирања набавки, односно на:

- 1) Анализу интерних аката и процедура из области јавних набавки;
- 2) Анализу документације субјекта ревизије у делу исказивања потреба, истраживања тржишта, утврђивања процењене вредности јавних набавки;
- 3) Анализу планова набавке, годишњих и стратешких планова установа;
- 4) Интервјуи са одговорним лицима и запосленима код субјекта ревизије;
- 5) Упитника послатих субјектима ревизије;

⁶ Члан 51. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 91/19

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 25/19

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 54/09.....138/22 и 118/21 – др. закон



б) Упоредне анализе активности планирања јавних набавки код субјеката ревизије (обједињени извештај).

Спровођење поступака набавки

Активности у поступцима јавних набавки обухватају више радњи којима субјект ревизије обезбеђује да су поступци спроведени у складу са прописима и начелом ефикасности.

Предмет испитивања су биле активности субјекта ревизије које су се односиле на спровођење поступака јавних набавки, односно на:

- 1) Анализу документације објављене на Порталу јавних набавки;
- 2) Анализу документације субјекта ревизије (техничких спецификација, критеријума за избор привредних субјеката, измена конкурсне документације и друго);
- 3) Анализу истраживања и студије које су вршене приликом дефинисања техничких спецификација предмета набавке;
- 4) Компаративне анализе за упоредиве набавне категорије;
- 5) Интервјуи са запосленима који се баве изградом конкурсне документације код субјекта ревизије.

Извршење уговора

Активности субјекта ревизије у поступку извршења уговора требају да буду спроведене на начин који ће омогућити поштовање уговорених обавеза како квантитативних тако и квалитативних а такође и да спрече прекорачења рокова важења уговора и уговорених вредности.

Предмет испитивања су биле активности субјекта ревизије које су требале да потврде да су субјекти ревизије успоставили ефикасан систем праћења извршења уговора о јавним набавкама, односно на:

- 1) Анализу документације о извршеним набавкама;
- 2) Анализу извештаја о праћењу уговора о јавним набавкама и оквирних споразума;
- 3) Анализу разлога за измену уговора о јавној набавци;
- 4) Интервјуи са запосленима који се баве праћењем извршења уговора и одговорним лицима субјекта ревизије.

Потенцијална ограничења за спровођење ревизије:

- Ограничен кадровски капацитет, изостанак активности планирања, обустава поступака, хитне набавке, и др.;
- Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке мењана је 2022. године и одређена добра и услуге су обухваћене поступцима централизованих јавних набавки које спроводи РФЗО, што ће се узети у обзир код давања препорука за набавке које су спроведене у 2021. години и нису биле централизоване.
- Ризик да одговори који су достављени на Упитник о планирању јавних набавки за 2020, 2021. и 2022. годину не одражавају стварно стање у домовима здравља. Питања у Упитнику су дефинисана на јасан и недвосмислен начин, али постоји ризик да лица која су попуњавала Упитник, нису лица која су учествовала у активностима и пословима јавних набавки на које се ти подаци односе, односно нису познаваоци терминологије из области јавних набавки, па да су нека питања на другачији начин протумачила, а да се нису обратила ДРИ за додатна појашњења.
- Ако се о радњама и активностима везаним за процес планирања јавних набавки, реализације и праћења извршења уговора о јавним набавкама, не води писана евиденција или се исте не документују, постоји ризик квалитета и тачности односно



поузданости информација и података добијених интервјуисањем одговорних лица. Поступци и активности које смо предузели у циљу умањивања ових ризика су прибављање и провера информација и података из других извора (Портал јавних набавки) и обавили смо интервјуисање одговорних лица, као и лица која су учествовала у радњама односно активностима везаних за поступак планирања на директан или индиректан начин.

- Утврдили смо да постоји разлика у подацима које смо прикупили у фази планирања ревизије кроз Упитнике које су субјекти ревизије попунили и података до којим смо дошли у току спровођења ревизије путем интервјуисања одговорних лица и упитника.

2. Методологија у поступку рада

Избор субјекта ревизије је вршен применом критеријума за избор, а на основу података достављених од стране Домова здравља путем апликације <http://upitnik.dri.rs>. Како би имали уједначен приступ у ревидирању јавних набавки одабрали смо исту категорију субјеката ревизије, односно домове здравља (142 установе) који обављају здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите и којима је основна делатност превентивна здравствена заштита за све категорије становника. У поступку планирања ревизије, од свих 142 домова здравља прикупили смо информације о организовању поступка јавних набавки, као и податке о планираним и спроведеним поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години. Такође смо анализирали податке о јавним набавкама за 2021. и 2022. годину са Портала јавних набавки.

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

Методологија у поступку рада детаљније је описана у Прилогу 1 овог Извештаја.

III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Поступак планирања јавних набавки регулисан је Законом о јавним набавкама. У ревидираном периоду од 1. јануара 2021. године до 30. децембра 2022. године на снази је Закон о јавним набавкама¹⁰ од 1. јануара 2020. године, који се у свом претежном делу примењује од 1. јула 2020. године.

Одредба члана 6. став 1) Закона о јавним набавкама, у делу начела јавне набавке прописује да је Наручилац дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава.

У Закону не постоји експлицитна одредба која прописује начин утврђивања стварних потреба наручиоца у поступку планирања јавних набавки, али обавеза произилази из цитираног начела економичности и ефикасности.

Имајући у виду цитирану одредбу Закона да је наручилац дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава. Ближе уређење начина планирања, између осталог, мора да обухвати начин утврђивања стварних потреба наручиоца у складу са сврхом и наменом за коју ће се користити, кроз исказивање потреба у квантитативном и квалитативном смислу, као и временског оквира када исказане потребе морају бити

¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 91/19



расположиве. Без наведених информација не може се одредити предмет набавке, његова процењена вредност, нити оквирно време за покретање поступка¹¹. Уређивање начина планирања подразумева прописивање активности чинилаца планирања, њихова права, обавезе и одговорности у том процесу.

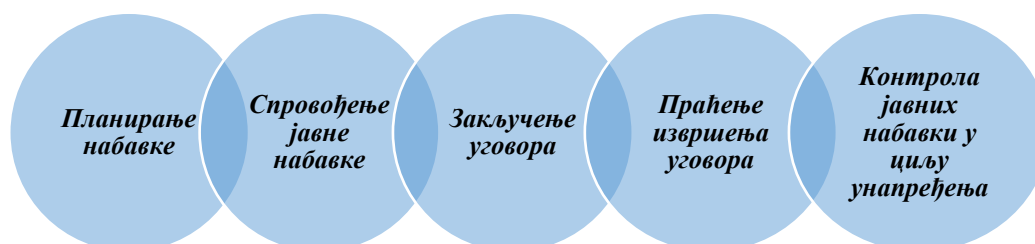
У складу са одредбом члана 49. Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

Законом о јавним набавкама није прописана обавеза Канцеларије за јавне набавке да ближе уреди садржину овог акта, тако да су наручиоци дужни да самостално уреде садржину предметног акта.

Јавне набавке можемо посматрати у ужем и ширем смислу. Тако јавну набавку у ужем смислу чини сам поступак јавне набавке као скуп радњи и аката које предузима и доноси наручилац у циљу избора најповољније понуде са чијим понуђачем ће закључити уговор. Јавну набавку у ширем смислу, поред самог поступка јавне набавке, чини и оно што претходи спровођењу тог поступка, а то је истраживање тржишта и планирање, као и оно што следи након спроведеног поступка јавне набавке, а то је извршење закљученог уговора о јавној набавци.

На следећем дијаграму приказујемо фазе поступка јавних набавки.

Слика број 1: Фазе поступка јавних набавки



Наручиоци на основу претходно дефинисаних стварних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, испитују и истражују тржиште у циљу прикупљања одређених информација. Не постоје експлицитне одредбе закона које прописују на који начин се врши испитивање и истраживање тржишта, али у складу са одредбама Закона о јавним набавкама наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања који, између осталог, подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта, на чију обавезу спровођења упућују остале одредбе Закона.

Спровођењем испитивања и истраживања тржишта прикупљају се кључне информације неопходне у поступку планирања јавних набавки везане за утврђивање процењене вредности набавке, доступности предмета набавке и присутности привредних субјеката¹² на тржишту као и одређивање врсте поступка јавне набавке¹³ кроз који ће се тај предмет набављати¹⁴.

Чланом 29. Закона о јавним набавкама прописано је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање

¹¹ Члан 88 став 1 Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 91/19)

¹² Члан 2. став 1. тачка 7. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 91/19)

„Привредни субјект је свако лице или група лица, које на тржишту нуди добра, услуге или радове“.

¹³ Члан 51. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 91/19)

¹⁴ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.



примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

Према истом члану Закона, Наручилац не може одређивати процењену вредност јавне набавке, с намером избегавања примене овог закона или правила одређивања врсте поступка у односу на процењену вредност јавне набавке.

Члановима 30–35 Закона о јавним набавкама ближе је одређен начин одређивања процењене вредности предмета јавне набавке за појединачне врсте поступака. Процењена вредност предмета јавне набавке исказује се у динарима, без пореза на додату вредност, а обухвата процену укупних плаћања које ће извршити наручилац, укључујући све опције уговора и могуће продужење уговора, уколико је предвиђено у конкурсној документацији.

Законом (чланом 35), је прописан и начин одређивања процењене вредности код набавки које су подељене по партијама и истим је прописано да наручилац одређује процењену вредност сваке партије и да укупна процењена вредност обухвата вредност свих партија, за период за који се закључује уговор.

У складу са чланом 51. Закона о јавним набавкама поступци јавне набавке су: (1) отворени поступак; (2) рестриктивни поступак; (3) конкурентни поступак са преговарањем; (4) конкурентни дијалог; (5) преговарачки поступак са објављивањем јавног позива; (6) партнерство за иновације; (7) преговарачки поступак без објављивања јавног позива.

Према одредбама Закона о јавним набавкама, јавни наручилац доделу уговора по правилу врши у отвореном или рестриктивном поступку, а може да врши и у другим поступцима јавне набавке ако су за то испуњени услови прописани законом. Члановима 52. до 63. Закона дати су услови за спровођење појединих врста поступака.

Јавни наручилац је дужан да примењује одредбе Закона о јавним набавкама за набавку радова, добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн чија је процењена вредност:

- 1) једнака или већа од 1.000.000 динара за набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн;
- 2) једнака или већа од 3.000.000 динара за набавку радова и
- 3) једнака или већа од 15.000.000 динара за набавку друштвених и других посебних услуга из члана 75. закона (Прилог 7. Закона)

Припрема за спровођење поступака јавне набавке обухвата елементе и доношење плана јавних набавки, истраживање тржишта, заштиту интегритета поступка, покретање поступка набавке, формирање комисије за јавну набавку, сачињавање конкурсне документације и утврђивање техничких спецификација (чл. 88–104 Закона).

У складу са чланом 88. Закона о јавним набавкама, Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки. Поменути чланом одређено је да је наручилац дужан да у годишњем плану јавних набавки поред осталог наведе обавезно (1) процењену вредност јавне набавке; (2) врсту поступка јавне набавке и (3) оквирни датум покретања поступка, односно у плановима јавних набавки, за сваку конкретну набавку обавезно је одређивање оквирног времена покретања поступка (квартал). Такође, прописано је да План јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења, а при том се изменом и допуном плана јавних набавки сматра се измена у погледу повећања процењене вредности јавне набавке за више од 10%, измена предмета јавне набавке, односно планирање нове јавне набавке.

Наручилац није дужан да објави процењену вредности јавне набавке и податаке из плана јавних набавки који представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података (члан 88 Закона).

Објављивање и транспарентност набавке дефинисани су (чл. 105–110) Законом.

Чланом 109 прописана је обавеза наручиоца да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења, а тромесечно објављује збирно обавештење



о додели уговора који су закључени на основу оквирног споразума и на основу система динамичке набавке, у року од 30 дана од дана истека тромесечја у коме су уговори закључени.

Избор учесника и додела уговора дефинисани су чл. 111–150 Закона. Сходно члану 111 из поступка набавке искључују се привредни субјекти који не докажу да нису правноснажно осуђени у периоду од претходних пет година, ако нису измирили доспеле пореске обавезе, ако постоји сукоб интереса, ако је вршио непримерен утицај на поступак одлучивања и у другим случајевима предвиђеним законом. Чланом 114 утврђени су критеријуми за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке и то: испуњеност услова за обављање професионалне делатности, финансијски и економски капацитет и технички и стручни капацитет. Критеријуми за доделу уговора дефинисани су чланом 132 који дефинише да се уговор додељује економски најповољнијој понуди коју одређује на основу следећих критеријума: цена или трошкова ефикасност, као што је трошак животног циклуса, односа цене и квалитета. Чланом 140 прописана је обавеза вођења записника приликом отварања понуда а чланом 141 стручна оцена и рангирање понуда. Обавеза састављања извештаја о поступку јавне набавке дефинисана је чланом 145 Закона, који такође предвиђа да поменути извештај није неопходан за уговоре који се закључују на основу оквирног споразума. У члану 146 прописано је да наручилац доноси Одлуку о додели уговора и да се уговор може доделити понуђачу који понуди цену већу од процењене вредности јавне набавке.

Извршење уговора регулисано је чл. 154–163 Закона. У складу са чланом 154. Закона о јавним набавкама наручилац је обавезан да контролише извршења уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом. У периоду важења уговора није дозвољено мењати битне елементе уговора. Промена цена је могућа само ако је уговором предвиђена. Повећање обима набавке може се изменити, али вредност измене мора бити мања од 10% првобитно уговорене вредности уговора о јавној набавци добара и услуга и мања од 15% првобитно уговорене вредности радова.

2. Основне информације о субјекту ревизије

Оснивање: Седиште Дома здравља „Др Никола Цамић“ је у Врњачкој Бањи, улица Краљевачка број 21. Матични број је 17670581 а ПИБ 104782314. Дом здравља је основан 12. марта 2008. године а уписана у регистар здравствених установа БЗУ 685/2021 од 4. фебруара 2021. године. Оснивач је Република Србија. Дом здравља, поред обављања делатности у општини Врњачка Бања систематизовао је и организовао рад и у амбулантама у Новом селу, Подунавцима, Врањеши, Грачцу и Руђинцима. Дом здравља са 137 запослених на неодређено време пружа здравствене услуге за 21.000 житеља општине Врњачка бања, а често и већем броју осигураника који се, као туристи, нађу на територији општине у стању здравствене потребе.

Историјат: Дом здравља води свој зачетак још од 1962. године када је пословао на основу Решења Народног одбора Општине Врњачка Бања као Природно лечилиште за лечење болесника применом природних фактора лечења. Касније се врши промена раније основаног лечилишта у фирму Лечилиште „Врњачка Бања“ Врњачка Бања, где се врши лечење болесника не само природним фактором већ се пружа потпуна здравствена заштита грађана на подручју општине, што је регистровано код Окружног суда Крагујевац у предмету Ус-396/66. Скупштина општине Врњачка Бања 11. јуна 1969. године доноси Решење о давању сагласности о издавању и формирању Дома здравља као самосталног правног лица.

У току 1990. године здравствена установа бива припојена Здравственом центру „Студеница“ – Краљево као организациона јединица. Тако послује све до 3. јануара 2007. године када локална самоуправа преузима оснивачка права по закону и иста од тада послује као самостално правно лице.

Решењем од 4. фебруара 2021. године ДЗ Врњачка Бања је уписан у Регистар здравствених установа по ком оснивачка права носи Република Србија.



Делатност: 86.21 Општа медицинска пракса. Дом здравља је здравствена установа, на примарном нивоу здравствене заштите, која обезбеђује превентивну здравствену заштиту за све категорије становништва, хитну медицинску помоћ, здравствену заштиту жена и деце, заштиту из области опште медицине и здравствену заштиту из области поливалентне патронаже и кућног лечења. Дом здравља обезбеђује и здравствену заштиту из области денталне медицине, лабораторијску и радиолошку дијагностику.

Унутрашња организација: Органи дома здравља су директор, управни и надзорни одбор, које именује оснивач. Стручни органи дома здравља су стручни савет, етички одбор и комисија за унапређење квалитета рада здравствене заштите. Унутрашња организациона структура заснована је функционалном принципу по ком се образују организационе јединице по областима делатности и то службе као основне организационе јединице, а у оквиру њих одељење и одсек као уже организационе јединице. Ради обезбеђења здравствене заштите врши се и организација по територијалном принципу организовањем рада кроз здравствене станице и амбуланте.

Начин/Извори финансирања: Дом здравља, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад из јавних прихода и то:

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

Дом здравља може да стиче средства за рад и од донација из земље и иностранства, легата и завештања, као и других извора у складу са законом.

3. Информације о јавним набавкама

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава. На основу претходно дефинисаних објективних потреба наручиоци у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација.

Слика број 2: Циљеви поступка јавне набавке

Циљеви поступка јавне набавке	1) Целисходност и оправданост јавне набавке – прибављање добара, услуга или радова одговарајућег квалитета и потребних количина, за задовољавање стварних потреба наручиоца на ефикасан, економичан и ефективан начин.
	2) Економично и ефикасно трошење јавних средстава – принцип „вредност за новац”, односно прибављање добара, услуга или радова одговарајућег квалитета по најповољнијој цени.
	3) Ефективност (успешност) – степен до кога су постигнути постављени циљеви, као и однос између планираних и остварених ефеката одређене јавне набавке.
	4) Транспарентно трошење јавних средстава.
	5) Обезбеђивање конкуренције и једнак положај свих понуђача у поступку јавне набавке.
	6) Заштита животне средине и обезбеђивање енергетске ефикасности.
	7) Благовремено и ефикасно спровођење поступка јавне набавке за потребе несметаног одвијања процеса рада наручиоца и благовременог задовољавања потреба осталих корисника.

Корисници јавних средстава би требало, пре свега, да имају приступ економичном, ефикасном и квалитетном поступању у почетној фази набавке, јер набавка нечега што реално



није потребно наручиоцу, набавка у неодговарајућим количинама, неадекватног квалитета и неодговарајућих својстава доводи до непотребних издатака јавних средстава, а мотив у одређеним случајевима може бити и коруптивне природе. Такође, потребно је обезбедити сарадњу свих актера и заинтересованих страна у поступцима јавних набавки, вршити размену искустава са корисницима који имају исте или сличне проблеме у области јавних набавки и управљања јавним финансијама.

Имајући у виду да одређен број установа у фази планирања јавних набавки не предузима све прописане активности у циљу исказивања потреба и оправданости набавке, нити адекватно спроводи активности истраживања тржишта предмета набавке и утврђивања процењене вредности, постоји ризик да су наручиоци у одређеним случајевима прибављали неодговарајуће предмете набавке, односно у неодговарајућим количинама.

ДРИ је из претходних поступака ревизије закључила да у фази спровођења јавних набавки одређени број установа сачињава конкурсну документацију која је контрадикторна, не обезбеђује довољно конкуренције, постоји ризик да ће наручити извршити набавку која захтева потрошњу већих ресурса од потребних.

У фази закључења уговора одређени број субјеката ревизије закључује уговоре који не одговарају конкурсној документацији или пристиглим понудама па је присутан ризик од набавки које нису уговорене или најповољније за наручиоца.

Праћење извршења уговора није организовано код свих субјеката ревизије па је уочен ризик од набавки које нису у складу са закљученим уговорима.

Контрола спроведених поступака јавних набавки је извор значајних података за унапређење свих фаза у поступцима јавних набавки а отклањање утврђених ризика и недостатака ће довести до економичнијег и ефикаснијег трошења јавних средстава.

Правилником о систематизацији послова и радних задатака у Одсеку за правне, кадровске и опште послове ДЗ Врњачка Бања систематизовано је радно место референта за јавне набавке које није попуњено. Послове јавних набавки за потребе Дома здравља обавља лице по уговору о делу, које поседује сертификат службеника за јавне набавке. Уговорени послови са поменутиим лицем су:

- Израда одлуке о покретању поступка и Решења о комисији,
- Израда конкурсне документације у вези јавних набавки,
- Решавање свих захтева са појашњењем, додатним информацијама, као и измене конкурсне документације са комисијом за јавне набавке,
- Учествовање у поступку отварања понуда,
- Учествовање у изради Извештаја о стручној оцени понуда,
- Учествовање у доношењу Одлука о додели уговора и вођењу евиденција,
- Учествовање у процесу реализације јавних набавки.

Уговор се, у ревидираном периоду, закључивао шестомесечно.

Набавке у Дому здравља, у ревидираном периоду, регулисане су Правилником о спровођењу поступака јавних набавки у дому здравља „Др Никола Цамић“ Врњачка Бања¹⁵ (у даљем тексту Правилник) и Правилником о спровођењу поступака набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује¹⁶ у дому здравља „Др Никола Цамић“. Поменутиим Правилником, између осталог, дефинисано је:

- Инструкцију за планирање доноси директор или лице које овласти до 15. септембра текуће за наредну годину (члан 6)
- Носиоц планирања израђује образац за планирање са упутством за попуњавање (члан 7)
- Организационе јединице исказују стварне потребе уношењем података у образац а нарочито опис предмета набавке и предлог да се набавка подели по партијама, период на који се уговор закључује, процењену вредност на годишњем нивоу са

¹⁵ број 3303-1/2020. од 14. септембра 2020. године

¹⁶ број 3304-1/2020 од 14. септембра 2020. године.



образложењем, оквирни период закључења уговора и опис разлога и оправданост планирања набавке (члан 8).

Попуњени образци за планирање се достављају носиоцима планирања најкасније до 30. октобра.

Планом набавки за 2021. годину планирано је 15 поступака набавки а спроведено осам, док је планом набавки за 2022. годину планирано 24 а спроведено 12 поступака. Према достављеним подацима план набавки за 2021. годину је међан четири а за 2022. годину три пута.

На основу достављене документације субјекта ревизије закључили смо да су набавке планиране иако финансијска средства за реализацију нису обезбеђена, а такође иако су вршене четири пута измене планова јавних набавки у 2021. и три пута у 2022. години, планиране набавке које се са сигурношћу неће спровести нису брисане из постојећих планова.

Правилником о спровођењу поступака набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује у Дому здравља „Др Никола Цамић“ Врњачка Бања требало је уредити начин вршења набавки испод прагова прописаних за спровођење поступка јавних набавки, које ће обезбедити да се и ове набавке врше на економичан и ефикасан начин. Претходно поменути правилником није на јасан и концизан начин утврђено како ће се планирати, уговорати и пратити набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама, јер се преплићу делови текста који се односе на јавне набавке и делови који се односе на набавке које су предмет уређења. Тако на пример у члану 5 се наводи да подносилац захтева за набавку треба да предложи најмање три потенцијална понуђача а у члану 17 да набавке ниже од 800.000 динара се врше директно од добављача. Чланом 6 поменутог правилника дефинисано је да одлуку о набавци треба да потпише одговорно лице и одобри председник општине, иако исти није у законској вези са субјектом ревизије. Без обзира на чињеницу да је правилник формално донет исти није примењиван у поступку набавки на које се закон не примењује а поједине набавке испод прага прописаног за спровођење јавне набавке нису планиране ни уговоране са добављачима и нису сачињаване наруџбенице. Наведено има за последицу да су обавезе преузимане супротно законским одредбама (Закон о буџетском систему члан 56) и њихово извршење није праћено.

Крајем 2022. године и даље поступци се спроводе по поступку по ком се спроводе и поступци јавних набавки осим што се позив за подношење понуда не објављује јавно него се шаље на адресе три потенцијално идентификована понуђача у поступку истраживања тржишта.

Увидом у измене финансијског плана закључили смо да нису усклађене са променама плана набавки, па постоји ризик да нису обезбеђена средства за планиране набавке (члан 54 Закона о буџетском систему).

Управни одбор ДЗ Врњачка Бања је усвојио план набавки за 2021. годину иако процењена вредност, као обавезни елемент плана, није утврђена за позицију 4 Набавка реагенаса за апарат „ДХЦ 800, АУ400“ планираној да се спроведе у преговарачком поступку без објављивања јавног позива (члан 88 ЗЈН). Набавка није спроведена уз образложење да је уведен нови апарат. У табеларном прегледу приказани су општи подаци о набавкама у 2021. и 2022. години.

Табела број 1: Општи подаци о јавним набавкама у 2021. и 2022. години

- у динарима-

Р.бр.	Опис	2021. година	2022. година
1	План јавних набавки - број измена	4	3
2	Планирани поступци	15	24
3	Спроведени поступци јавних набавки	8	12
4	Однос спроведених и планираних набавки	53%	50%



5	Процењена вредност планираних јавних набавки (без ПДВ)	53.438.000	86.209.150
6	Процењена вредност спроведених јавних набавки (без ПДВ)	43.986.000	59.857.000
7	Процењена вредност спроведених у односу на планиране набавке у процентима	82%	69%
8	Број спроведених партија у поступцима јавних набавки	51	54
9	Укупан број пристиглих понуда	101	88
10	Просечан број пристиглих понуда	1,98	1,63
11	Процењена вредност обустављених поступака (без ПДВ-а)	1.952.000	3.020.150
12	Процењена вредност неспроведених поступака (брз ПДВ-а)	7.500.000	23.332.000
13	Укупно уговорена вредност јавних набавки (са ПДВ-ом)	27.651.805	24.949.350
14	Укупно реализована вредност закључених уговора (са ПДВ-ом)	27.651.805	20.791.125
15	Процент реализације уговорених набавки	100%	83%

IV Закључци

На основу анализе података и документације достављене од стране субјекта ревизије, података прикупљених путем упитника и након спроведених аналитичких поступака и анализе додатних информација и објашњења представника субјекта ревизије, донели смо следеће закључке:

1. ДЗ Врњачка Бања није у складу са интерним актом евидентирао и документовао исказивање потреба, истраживање тржишта и утврђивање процењене вредности набавке, нити спровео контролне активности, због чега постоји ризик да се неће остварити начело ефикасности и економичности поступка јавних набавки.
2. Поступци јавних набавки нису у потпуности спроведени у складу са планираним временским оквиром, а техничке карактеристике предмета набавке нису за све набавке сачињене на јасан и објективан начин, што може довести до ограничења конкуренције, угрозити континуитет пословања и утицати на економичност и ефикасност поступка јавне набавке.
3. ДЗ Врњачка Бања није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је прекорачио уговорену вредност и није спровео поступке набавки за све набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних Законом о јавним набавкама у најмањем износу од 6.459.092 динара са ПДВ-ом.

У наставку Извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима, које илуструјемо примерима.



ЗАКЉУЧАК 1: ДЗ Врњачка Бања није у складу са интерним актом евидентирао и документовао исказивање потреба, истраживање тржишта и утврђивање процењене вредности набавке, нити спровео контролне активности, због чега постоји ризик да се неће остварити начело ефикасности и економичности поступка јавних набавки.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је ДЗ Врњачка Бања спровео све активности планирања јавних набавки у складу са прописима и на начин који су уредили интерним актом, а у циљу прибављања предмета набавки који задовољавају исказане потребе.

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

- Да ли се потребе за набавком добара, услуга и радова исказују у складу са стварним потребама и постављеним циљевима пословања и да ли су исте оправдане и адекватно образложене?
- Да ли је извршено истраживање тржишта предмета набавке у циљу прибављања свих потребних информација и да ли се овај поступак документује?
- Да ли је предмет набавке обликован на начин који обезбеђује већу конкуренцију у поступку (подела на партије)?
- Да ли процењена вредност јавне набавке одражава реалну вредност саме набавке и да ли је иста била валидна у време покретања поступка?

Налаз 1.1 Потребе за предметима набавке нису образложене, те се не може потврдити колико су, на такав начин утврђене потребе, у довољној мери засноване на стварним потребама.

Правилником, у делу који се односи на планирање, прописано је:

- Инструкцију за планирање доноси директор или лице које овласти до 15. септембра текуће за наредну годину. За 2021. и 2022. годину није донета поменута Инструкција.
- Носиоц планирања израђује образац за планирање са упутством за попуњавање¹⁷. За 2021. и 2022. годину је израђен образац за планирање који не садржи упутство за попуњавање.
- Организационе јединице исказују стварне потребе унушењем података у образац а нарочито опис предмета набавке и предлог да се набавка подели по партијама, период на који се уговор закључује, процењену вредност на годишњем нивоу са образложењем, оквирни период закључења уговора и опис разлога и оправданост планирања набавке¹⁸. У 2021. и 2022. години стварне потребе у поступку ревизије нису документоване. Подаци се достављају тек код покретања поступка набавке кроз документ Захтев за покретање набавке из плана јавних набавки.
- Попуњени обрасци за планирање се достављају носиоцима планирања најкасније до 30. октобра текуће за наредну годину. У поступку ревизије нису нам пружени докази о достављању обрасца у прописаном року за 2021/2022 годину.
- Носиоци планирања су у обавези да истраже тржиште предмета набавке и о истом сачине записник. Записник о истраживању тржишта постоји уз сваку набавку али садржи само финансијску вредност набавке без доказа о начину утврђивања процењене вредности и без спецификације предмета набавке. Поређењем појединих набавки из обе године уочено је да се процењена вредност није мењала иако је било битних промена цена на тржишту у посматраном периоду.

¹⁷ Члан 7 Правилником о спровођењу поступака јавних набавки у дому здравља „Др Никола Цамић“ Врњачка Бања

¹⁸ Члан 8 Правилником о спровођењу поступака јавних набавки у дому здравља „Др Никола Цамић“ Врњачка Бања



Увидом у Правилник и документацију субјекта ревизије, на утврђеном узорку прибавили смо довољно доказа о томе у којој мери су поштоване одредбе интерног акта приликом планирања.

Интерним актом субјекта ревизије прописани су критеријуми за планирање, побројани у наредној табели.

Субјект ревизије није разматрао прописане критеријуме у фази планирања.

Табела број 2: Преглед критеријума за планирање

Критеријуми за планирање набавки из интерног акта Дома здравља
1. Да је предмет набавке у функцији обављања послова Дома здравља и у интересу грађана;
2. Да су узети у обзир сви трошкови животног циклуса предмета набавке;
3. Да предложене техничке спецификације и утврђене количине одређеног предмета набавке одговарају стварним потребама;
4. Узимање у обзир стања на залихама, искуственим показатељима у вези са месечном, кварталном и годишњем потрошњом;
5. Да је процењена вредност набавке одговарајућа и реална;
6. Да ли набавка има за последицу стварање додатних трошкова и колика је висина и природа тих трошкова;
7. Да ли постоје друга могућа решења за задовољење исте потребе и које су предности и недостаци?
8. Трошкови одржавања и коришћења постојеће опреме у односу на трошкове нове опреме, исплативост инвестиција, исплативост ремонта постојеће опреме и слично;
9. Ризици и трошкови у случају неспровођења набавке.

ДЗ Врњачка Бања у достављеној информацији о начину на који врши планирање наводи да пре почетка планирања јавних набавки, служба финансијско – рачуноводствених послова дома здравља, доставља инструкције за планирање свим организационим јединицама које у оквиру своје надлежности исказују потребе за набавкама. Ово је поступак који се спроводи након што финансијски план установе буде одобрен од стране Републичког фонда за здравствено осигурање. Према наводима субјекта ревизије, за потребе планирања израђује се образац за потребе планирања, са упутством за попуњавање, и доставља се у електронским облику свим организационим јединицама са инструкцијама за планирање. Руководиоци служби попуњавају наведени образац у којем исказују потребе за одређеним поступком јавне набавке, у којем нарочито наводе: предмет набавке - кратак и јасан опис предмета набавке за коју је потребно спровести поступак, са предлогом да се набавка подели у више целина (партија), уколико је то потребно, предлог периода на који се уговор закључује, процењену вредност набавке, без ПДВ-а, на годишњем нивоу и укупно, са образложењем, оквирни датум закључења уговора – месец или прецизнији временски период у коме се планира закључење уговора, кратак опис разлога и оправданост планирања набавке. За потребе планирања јавних набавки спроводи се и истраживање тржишта, о чему се обавезно сачињава и записник о истраживању тржишта, који је саставни део обрасца за исказивање потреба за јавном набавком.

Анализом доступне документације закључили смо да је ДЗ Врњачка Бања набављао добра и услуге који су стандардно потребни за пословање, да није разматрао стање залиха приликом планирања нових набавки, није разматрао друга решења за задовољење потреба и није анализирао скривене трошкове за набавке реагенаса за апарате уступљене на коришћење без накнаде.



У поступцима набавке санитарског и лабораторијског материјала и набавке горива за 2021. и 2022. годину, утврдили смо да су организационе јединице исказале потребе које се понављају из године у годину. ДЗ Врњачка Бања није потврдио оправданост исказаних потреба и исте није образложио.

За јавне набавке резервних и делова и пнеуматика за 2021. и 2022. годину и набавку реагенаса и контрола за апарат Phoenix NCC-61 и РОС апарат NW-37, као и увидом у документацију за наведене набавке у претходним годинама закључили смо да субјект ревизије није разматрао прописане критеријуме у фази планирања, и није разматрао стање залиха приликом планирања, као и да није узимао у обзир могућности постојања других решења за задовољавање потреба.

За јавне набавке Стоматолошки материјал у 2021. и 2022. години и санитарско возило на лизинг у 2021. години, није образложена оправданости набавке.

На основу спроведених ревизорских поступака закључили смо да:

- Служба финансијско – рачуноводствених послова дома здравља, не доставља инструкције за планирање организационим јединицама које у оквиру своје надлежности исказују потребе за набавкама;
- Нисмо добили довољно адекватних доказа о начину и времену попуњавања Образа за планирање који су доставиле службе за планирање.

ДЗ Врњачка Бања је планирање јавних набавки вршио само формално, без стварног испитивања потреба и залиха, ослањајући се на потребе исказане у претходном плану набавки.

Исказивање потреба које се не заснива на стварним потребама и циљевима пословања, може имати за последицу реализацију финансијских средстава у већем обиму од планираног, односно са друге стране немогућност пласирања средстава за одређене потребе и набавке које су могле допринети унапређењу делатности у посматраном периоду. Необразлагање потребе за предметима набавке може за последицу имати набавке које не одговарају потребама ДЗ Врњачка Бања и формирање непотребних залиха, што може утицати на економичност и ефикасност набавки.

Налаз 1.2 ДЗ Врњачка Бања није евидентирао и документовао истраживање тржишта на начин предвиђен интерним актом.

Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања¹⁹ и да након спроведених активности планирања набавки донесе План јавних набавки²⁰.

Интерним актом ДЗ Врњачка Бања утврђени су процедура и критеријуми за планирање јавних набавки који у поступку планирања нису у потпуности праћени и документовани, тако да не постоје довољни и адекватни докази на основу којих је могуће потврдити да је процењена вредност јавне набавке заснована на спроведеном истраживању тржишта јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и да је валидна у време покретања поступка иако су сачињавани записници о истраживању тржишта. Записници о истраживању тржишта садрже одељак Подаци о ценама и њиховом кретању на тржишту добара, услуга и радова који је изражен само финансијски кроз укупну цену са ПДВ и цену без ПДВ, без података о количини, захтеваним техничким карактеристикама и документацији на основу које је Записник сачињен.

На основу спроведених ревизорских поступака закључили смо да:

¹⁹ Члан 41 Закона о јавним набавкама

²⁰ Члан 88 Закона о јавним набавкама



- Нисмо добили довољно адекватних доказа који би потврдили податке из записника о истраживању тржишта, нема писаних доказа да су задужена лица вршила истраживање тржишта, или су вршили истраживање у оквиру аплицирања за средства из различитих извора које није у потпуности усаглашено са подацима из записника о истраживању тржишта;
- Записник о истраживању тржишта не садржи податке о начину на који су одређене потребне количине предмета набавке, јединичне цене, квалитет и захтеване техничке карактеристике.

Упоређивањем записника о истраживању тржишта у 2021. и 2022. години за набавку канцеларијске опреме, која није реализована, утврђена је иста процењена вредност набавке иако су у посматраном периоду цене свих роба и услуга порасле а код средстава за хигијену поваћавају се залихе на крају године. За спровођење набавке нису била обезбеђена финансијска средства, у обе посматране године. ДЗ Врњачка Бања је очекивао да ће средства обезбедити из донација, што се није десило.

Са произвођачем реагенаса за апарат „NeoChem 40“ закључен је уговор о коришћењу опреме а да нам није стављена на увид анализа трошкова реагенаса који се морају користити од истог произвођача. Управа за јавне набавке је доставила мишљење о неоснованости покретања преговарачког поступка без објављивања јавног позива и указала на ограничавање конкуренције. Након измене плана јавних набавки спроведен је отворени поступак у ком се због техничких карактеристика предмета набавке јавио један понуђач. Процењена потреба реагенаса за апарат „NeoChem 40“ није била довољна да задовољи потребе до краја године па је у децембру 2022. године расписана нова набавка процењене вредности 500.000 динара.

Записници о истраживању тржишта у јавним набавкама резервних делова и пнеуматика за 2021. и 2022. годину и реагенси и контроле за апарат Phoenix NCC-61 i POC апарат NW-37 садрже одељак Подаци о ценама и њиховом кретању на тржишту добара, услуга и радова који је изражен само финансијски кроз укупну цену са ПДВ и цену без ПДВ, без података о количини, захтеваним техничким карактеристикама и документацији на основу које је Записник сачињен.

Анализом доступне документације у поступцима набавке санитетског и лабораторијског материјала и набавке горива за 2021 и 2022. годину, утврдили смо да је Записник о истраживању тржишта нејасне и непотпуне садржине јер, између осталог, у делу подаци о ценама и њиховом кретању на тржишту наведена је само процењена вредност јавне набавке са ПДВ-ом и без ПДВ-а уз кратак навод како су прикупљени подаци.

Записник о истраживању тржишта за узорковане набавке Стоматолошки материјал у 2021. и 2022. години и Санитетско возило купљено на лизинг не садржи доказе о испитивању тржишта. Записници о истраживању тржишта садрже одељак Подаци о ценама и њиховом кретању на тржишту добара, услуга и радова који је изражен само финансијски кроз укупну цену са ПДВ-ом и цену без ПДВ-а, без података о количини, захтеваним техничким карактеристикама и документацији на основу које је Записник сачињен.

У Записницима о истраживању тржишта у делу подаци о ценама и њиховом кретању на тржишту наведена је само процењена вредност јавне набавке са ПДВ-ом и без ПДВ-а уз кратак навод како су прикупљени подаци, без навођења конкретних цена за предмет набавке, њиховог распона и кретања на тржишту. Дошли смо до закључка да нису разматрани сви правилником утврђени критеријуми у фази планирања.

Записници о истраживању тржишта су сачињавани само формално, без доказа о предузетим радњама и документацији о истраживању, јер нису јасно одређена лица која требају да изврше истраживање тржишта.

Последица исказивања потребе за набавкама одређених предмета набавке, а без сагледавања свих околности и стварних потреба су честе измене плана јавних набавки. Исказивање потреба које се не заснива на стварним потребама и циљевима пословања, може имати за последицу реализацију финансијских средстава у већем обиму од планираног, односно са друге стране



немогућност пласирања средстава за одређене потребе и набавке које су могле допринети унапређењу делатности у посматраном периоду. Све утврђено је могло утицати на одређивање процењене вредности и обезбеђивање конкуренције у поступцима јавних набавки, што може представљати ризик за постизање веће ефикасности у планирању и спровођењу поступака јавних набавки.

Налаз 1.3. ДЗ Врњачка Бања није обликовао јавне набавке средстава за хигијену и резервних делова и пнеуматика за возила по партијама.

Наручиоци имају могућност да набавке обликују у више партија по основу објективних критеријума, при чему одређују предмет и обим поједине партије, узимајући у обзир могућност учешћа малих и средњих предузећа у поступку јавне набавке када је то оправдано²¹.

Увидом у документацију субјекта ревизије утврдили смо да јавна набавка средстава за хигијену за 2021. годину није била планирана, а у 2022. години процењена вредност планиране набавке је 1.750.000 динара. Набавка је била планирана без обликованих партија, иако је према врсти робе могла бити планирана најмање кроз партију хемијска средства за одржавање хигијене и потрошни материјал за одржавање хигијене. У посматраном периоду набављене су и медицинске папирне ролне за облагање кревета и кантице за инфективни отпад које нису биле предмет јавне набавке а које су такође могле бити обликоване као посебне партије у поступку јавне набавке.

Анализом доступне документације у поступцима набавке санитетског и лабораторијског материјала и набавке горива за 2021. и 2022. годину, утврдили смо да су набавке санитетског и лабораторијског материјала обликоване по партијама, а набавке горива нису подељене у партије.

Јавна набавка резервних делова спроведена у 2021. укупне процењене вредности од 4.000.000 динара и иста јавна набавка спроведена у 2022. години укупне процењене вредности 2.500.000 динара, обликована је по партијама по врсти возила, при чему су саставни део спецификације потребних делова и пнеуматици за предметно возило. С обзиром на чињеницу да на тржишту постоје и привредни субјекти који продају само пнеуматике, али не и резервне делове мишљења смо да је ДЗ Врњачка Бања могао да пнеуматике одвоји и обликује као посебну партију, чиме би се омогућила већа конкуренција и створио простор за повољнију набавку пнеуматика.

Јавна набавка Стоматолошки материјал обликована је у 15 партија. Обликовање стоматолошког материјала по партијама ДЗ Врњачка Бања је вршио сваке године.

ДЗ Врњачка Бања није вршио испитивање тржишта како би идентификовао потенцијалне понуђаче за набавку средстава за хигијену и пнеуматика за возила а у циљу економичнијих набавки.

Последице набавки хемијске робе и папирне галантерије у оквиру једне набавке и резервних делова и пнеуматика у оквиру једне набавке, када на тржишту постоји пуно понуђача који се баве прометом ових роба, може утицати на степен конкуренције у поступку јавне набавке, а тиме и економичност и ефикасност у поступку јавне набавке.

Налаз 1.4 ДЗ Врњачка Бања није документовао радње током истраживања тржишта, па се не може утврдити да ли је процењена вредност предмета набавке била објективна и валидна и у време покретања поступка.

Процењена вредност јавне набавке исказује се у динарима, без ПДВ-а, а обухвата процену укупних плаћања коју ће извршити наручилац. Процењена вредности предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном истраживању тржишта предмета

²¹ Члан 36 Закона о јавним набавкама



јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора да буде валидна у време покретања поступка²².

Увидом у одлуке о спровођењу поступка јавних набавки уочили смо да део подаци о апропријацији у буџету извор из контног плана није попуњен у складу са Правилником о контном плану за буџетски систем што ствара ризик да поређење између финансијског извршења и плана набавки неће бити могуће.

За набавку средстава за хигијену пристигле су четири понуде, чија вредност је износила од 36-80% процењене вредности јавне набавке без ПДВ-а, што значи да је процењена вредност била прецењена. Поред наведеног, Уговором из конкурсне документације, чланом 3, уговорене су оквирне количине набавке с тим да укупна вредност не може прећи износ процењене вредности набавке. Уговор је закључен на процењену вредност од 1.750.000 динара иако је понуда износила 632.982 динара, што је скоро три пута мање од процењене вредности.

Због непрецизно дефинисаног уговора у поменутом члану и закљученог уговора на вредност већу од понуде ствара се ризик од преузимања обавеза преко понуђених због преузимања веће количине артикала од планираних.

Прва јавна набавка реагенаса за апарат „NeoChem 40“ је спроведена у другом кварталу а друга у четвртном кварталу 2022. године. У 2021. години јавна набавка није планирана. Из наведеног закључујемо да потребе у 2022. години нису биле реално процењене. Процењена вредност прве набавке без ПДВ-а износила је 1.556.000 динара а друге 500.000 динара.

ДЗ Врњачка Бања је у фебруару 2022. године закључио Уговор о уступању опреме на коришћење број 266/2022 којим је уступљен на коришћење апарат Биохемиски анализатор „NeoChem 40“ за чији рад су потребни реагенси истог произвођача. Планом јавних набавки за 2022. годину за јавну набавку реагенаса за апарат „NeoChem 40“, предвиђен је преговарачки поступак без објављивања јавног позива за набавку реагенаса за поменути апарат. Канцеларија за јавне набавке је на захтев ДЗ Врњачка Бања дала Мишљење да покретање преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда није основано, након чега је вршена измена Плана јавних набавки за 2022. годину и поступак је измењен у отворени поступак, на који се јавио један понуђач. У 2023. години набавка реагенаса је вршена у поступку централизоване јавне набавке. Набавку детерџента за чишћење апарата, који је и најскупљи и даље врше домови здравља. ДЗ Врњачка Бања није ставио на увид, у поступку ревизије, начин на који је утврђена исплативост прихватања опреме на коришћење за чији рад се реагенси могу набавити само од произвођача опреме у односу на друге апарате доступне на тржишту.

Анализом достављене документације у поступцима набавке санитетског и лабораторијског материјала и набавке горива за 2021 и 2022. годину, резервних делова и пнеуматика за 2021. и 2022. годину и набавку реагенаса и контрола за апарат Phonix NCC-61 и РОС апарат NW-37 у поступку ревизије нису нам презентовани писани докази о начину утврђивања процењене вредности и истраживању тржишта предвиђени интерним актом, што није у складу са Законом о јавним набавкама²³. Дошли смо до закључка да Дом здравља, осим записника о истраживању тржишта који само задовољава форму, нема друге доказе да је процењена вредност јавних набавки заснована на стварно спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и да је процењена вредност била валидна у време покретања поступка.

Пристигле понуде у јавним набавкама резервних делова и пнеуматика за 2021. и 2022. годину и набавку реагенаса и контрола за апарат Phonix NCC-61 и РОС апарат NW-37 биле су у складу са процењеном вредношћу јавних набавки.

²² Чланови 30-35 Закона о јавним набавкама

²³ Чланови 41 и 29 Закона о јавним набавкама



Увидом у достављену документацију о планирању набавке стоматолошког материјала у 2021. и 2022. години закључили смо да је од 15 партија процењена вредност код 12 партија иста у обе године, иако су цене расле. Две партије имају исту изузетно ниску процењену вредност, у обе године и за њих није пристигла ни једна понуда, а да није вршено преиспитивање процењене вредности.

Неадекватно спроведене активности истраживање тржишта довеле су до невалидно утврђених процењених вредности тако да у појединим партијама у којима је процењена вредност била изузетно ниска, није пристигла ниједна понуда, у 2021. и 2022. години, а да није вршено поново преиспитивање процењене вредности. Такође, процењена вредност за поједине набавке је била прецењена што је онемогућило неку другу набавку потребну за пословање.

Начин поступања у почетној фази поступка јавне набавке, недокументовање спроведених активности и непоштовање одредби интерног акта ствара ризик да исказане потребе, резултати истраживања тржишта и процењене вредности нису објективно утврђени, што може утицати да поступци јавних набавки неће бити спроведени на ефикасан и економичан начин, као и на остварење сврхе, односно оправданост набавке.

ЗАКЉУЧАК 2. Поступци јавних набавки нису у потпуности спроведени у складу са планираним временским оквиром, а техничке карактеристике предмета набавке нису за све набавке сачињене на јасан и објективан начин, што може довести до ограничења конкуренције, угрозити континуитет пословања и утицати на економичност и ефикасност поступка јавне набавке.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли су поступци јавних набавки спроведени у складу са прописима и начелом ефикасности.

У складу са циљем, поставили смо три питања:

- Да ли су поступци јавних набавки спроведени благовремено?
- Да ли је предмет набавке описан кроз техничке спецификације, на јасан и објективан начин да одговара стварним потребама наручиоца?
- Да ли су критеријуми за избор привредног субјекта јасно образложени и у логичкој вези са предметом набавке?

На основу анализе документације субјекта ревизије, достављених изјашњења, одржаних интервјуа и аналитичких доказа, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима.

Налаз 2.1. ДЗ Врњачка Бања није све поступке јавних набавки покретао, односно закључивао уговоре у периоду планираном Планом јавних набавки, што указује да постоји ризик да може бити угрожен континуитет и законитост пословања.

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

Ефикасност подразумева спровођење поступака јавних набавки на начин који обезбеђује благовремено закључење и реализацију уговора о јавној набавци, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке. Од ефикасности у доброј мери зависи и обављање делатности наручиоца, као и задовољења потреба крајњих корисника.

Извршили смо поређење плана набавки у посматраном периоду, у делу који се односи на планирани квартал покретања поступка и период у ком је донета одлука о покретању



поступка, за узорковане јавне набавке, из ког је закључено да се набавке нису у потпуности спроводиле у планираном кварталу.

Правилником о спровођењу поступака набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује у Дому здравља „Др Никола Цамић“ Врњачка Бања, број 3304-1/2020 од 14. септембра 2020. године предвиђено да се за набавке које не прелазе 800.000 динара врше набавке директно од добављача.

У 2022. години набавка средстава за хигијену је планирана тек за други квартал, тако да су у првом кварталу средства набављана без спроведеног поступка до 23. маја 2022. године до када је утрошено 735.828 динара без спроведеног поступка јавне набавке.

Поступци набавки средстава за хигијену и реагенаса за апарат Неоцхем 40 започети су у кварталу који одговара плану.

Анализом доступне документације у поступцима набавке санитетског и лабораторијског материјала и набавке горива за 2021. и 2022. годину, утврдили смо да за јавну набавку горива планом јавних набавки за 2021. годину предвиђено је оквирно време покретања поступка за први квартал, док је донета Одлука о покретању поступка број 2283/21 од 20. јула 2021. године, чиме је поступак покренут касније од планираног. За јавну набавку горива из 2022. године, планом јавних набавки за 2022. годину предвиђено је оквирно време покретања поступка за други квартал, док је донета Одлука о покретању поступка број 2533/2022 од 5. септембра 2022. године, чиме је поступак покренут касније од планираног.

Такође, за јавне набавке горива за 2021. и 2022. годину одлуком о покретању поступка број 2283/2021 од 20. јула 2021. године и одлуком о покретању поступка број 2533/2022 од 5. септембра 2022. године предвиђен је паран број (шест) чланова комисије што није у складу са Законом о јавним набавкама²⁴ којим је предвиђено да комисија мора да има непаран број чланова. За јавне набавке горива за 2021. и 2022. годину, обе набавке процењене вредности по 7.500.000 динара, Дом здравља није објавио јавни позив и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа, што није у складу са Законом о јавним набавкама²⁵.

Јавна набавка реагенаса и контрола за апарат Phoenix NCC-61 и РОС апарат NW-37 за 2021. годину планирана је и спроведена у четвртном кварталу, а јавна набавка резервних делова за 2021. годину планирана је за трећи квартал, док је спроведена у четвртном кварталу. Док у 2022. години имамо супротну ситуацију да је јавна набавка резервних делова и пнеуматика планирана и спроведена у четвртном кварталу, а јавна набавка Реагенси и контроле за 2022. годину планирана за трећи квартал 2022. године, а спроведена у четвртном кварталу. Уговори у јавним набавкама су закључени на период од 12 месеци. Одступање од континуитета у набавкама није довело до непоштовања прописа и није угрозило континуитет пословања због велике количине залиха из ранијег периода.

У јавним набавкама Реагенси и контроле за апарат Phoenix NCC-61 и РОС апарат NW-37 за 2021. и 2022. годину, као и у јавној набавци резервних делова и пнеуматика за 2022. годину, у одлукама о спровођењу поступка јавне набавке, којима се одређује и састав комисије, одређен је паран број чланова, што је у супротности са Законом о јавним набавкама.

У 2021. години јавна набавка Стоматолошког материјала је планирана и спроведена у првом кварталу, поновљени поступак партије осам – ортопедија вилице спроведен је као нова јавна набавка у складу са планом јавних набавки у другом кварталу. Набавка санитетског возила путем лизинга планирана је и спроведена у трећем кварталу.

У 2022. години набавка Стоматолошког материјала је планирана и спроведена у трећем кварталу.

ДЗ Врњачка Бања није, приликом планирања, водио рачуна о континуитету набавки и није анализирао расходе претходног периода, тако да су средстава за хигијену набављана у 2021. години без спроведеног поступка, а што се наставило и делимично у 2022. години. Након спроведеног поступка јавне набавке у 2022. години закључен је уговор по повољнијим ценама од цена по којима су вршене набавке до тада.

²⁴ Члан 92 Закона о јавним набавкама

²⁵ Члан 105 Закона о јавним набавкама



Наведено има за последицу да су се због неадекватног планирања у једном периоду уложена већа средства у набавке од потребних, што није у складу са начелом економичности и ефикасности а приликом доношења планова у наредне две године то није уочено и није промењен планирани квартал набавке.

Налаз 2.2. Дом здравља Врњачка Бања је предмете набавке описивао кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин.

Закон о јавним набавкама је детаљније прописао начин сачињавања техничких спецификација предмета набавке у делу Техничке спецификације у којима је прописао општа правила о техничким спецификацијама, начин одређивања техничких спецификација, коришћење техничких спецификација као и коришћење ознака приликом састављања техничке спецификације²⁶.

Техничким спецификацијама, које се наводе у конкурсној документацији, утврђују се тражене карактеристике радова, добара или услуга које се набављају и све друге околности које су од значаја за извршење уговора, а тиме и за припрему понуде (место и рокови извршења, посебни захтеви у погледу начина извршења предмета набавке и сл.)²⁷.

Интерним актом ДЗ Врњачка Бања прописано је да се потреба за покретањем поступка јавне набавке исказује подношењем захтева за покретање поступка јавне набавке. Захтев подноси организациона јединица која је планирала набавку у месецу који претходи месецу планираном за спровођење поступка у плану јавних набавки. Захтев се подноси организационој јединици која је надлежна за спровођење поступка јавних набавки – носилац реализације. Подносилац захтева уз стручну помоћ носилаца реализације наводи техничке спецификације предмета набавки и одговоран је за исте. Правила о одређивању техничких спецификација су утврђена законом. Техничке спецификације се одређују на објективан начин, пре свега одређивањем описних техничких карактеристика предмета конкретне јавне набавке. Остале одредбе интерног акта²⁸ су у складу са одредбама прописаним Законом о јавним набавкама.

У ревизији смо утврдили да су техничке спецификације предмета набавке у јавним набавкама јасно и објективно одређене и одговарају потребама наручиоца.

Реагенаси за апарат „NeoChem 40“ сачињени су у складу са техничким карактеристикама апарата добијеног на бесплатно коришћење за чији рад се користе реагенаси власника опреме, чиме је конкуренција онемогућена.

Налаз 2.3. Критеријуми за избор привредног субјекта одређени су, код појединих поступака јавних набавки, на начин да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке и нису јасно образложени, што може утицати на економичност и ефикасност набавке.

Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта дефинисани су Законом о јавним набавкама²⁹. Критеријуми за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке могу да се односе на испуњеност услова за обављање професионалне делатности, финансијски и економски капацитет и технички и стручни капацитет. Критеријуми за доделу уговора дефинисани су Законом о јавним набавкама кроз општа правила и опште одредбе³⁰.

Интерним актом субјекта ревизије прописано је да су критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта и упутство како доказују испуњеност услова прописани конкурсном документацијом.

²⁶ Чланови 98-104 Закона о јавним набавкама

²⁷ Члан 98 Закона о јавним набавкама

²⁸ Члан 20 Правилника о спровођењу поступка јавних набавки у Дому здравља „др. Никола Цамић“ Врњачка Бања.

²⁹ Чланови 111-117 Закона о јавним набавкама

³⁰ Чланови 132-140 Закона о јавним набавкама



У поступку јавне набавке средстава за хигијену у делу конкурсне документације који се односи на критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта прописани су основи за искључење у складу са законом прописаним одредбама, обављање професионалне делатности, што подразумева упис у одговарајући регистар, финансијски и економски капацитет кроз захтев да укупан приход у претходне три године није мањи од 4.200.000 динара, иако је процењена вредност јавне набавке 1.750.000 динара па је максимално могући захтевани остварени приход 3.500.000 динара. Други захтев прописан конкурсном документацијом је да одређени приход који се односи на остварени приход из предмета набавке за претходне три године није мањи од 2.100.000 динара³¹.

У поступку јавне набавке реагенаса за апарат „NeoChem 40“ у делу конкурсне документације који се односи на критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта прописани су основи за искључење у складу са законом прописаним одредбама, обављање професионалне делатности, што подразумева упис у одговарајући регистар, финансијски и економски капацитет кроз захтев да укупан приход у претходне три године није мањи од 3.100.000 динара, процењена вредност јавне набавке је 1.556.000 динара па је максимално могући захтевани остварени приход 3.112.000 динара. Други захтев прописан конкурсном документацијом је да одређени приход који се односи на остварени приход из предмета набавке за претходне три године није мањи од 3.100.000 динара³².

У другом поступку за набавку реагенаса за апарат „NeoChem 40“ у делу конкурсне документације који се односи на критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта захтевани остварени приход и приход од предмета јавне набавке су 1.000.000 динара за процењену вредност набавке од 500.000 динара.

За апарат „NeoChem 40“ у техничкој документацији прописано је да понуђач достави потврду произвођача опреме о сагласности понуђених реагенаса са опремом. Додатни дискриминишући критеријуми нису идентификовани.

За јавне набавке средства за хигијену и реагенаса за апарат „NeoChem 40“ критеријум за доделу уговора је најнижа понуђена цена.

У поступцима набавке санитетског и лабораторијског материјала и набавке горива за 2021. и 2022. годину, реагенаса и контрола за апарта Phoenix NCC-61 и РОС апарат NW-37 за 2021. и 2022. годину и набавку резервних делова и пнеуматика за 2021. и 2022. годину критеријуми за избор привредних субјеката су јасно образложени и у логичкој вези су са предметом набавке, и у складу са одредбама Закона о јавним набавкама. У јавним набавкама поред критеријума који су обавезни, коришћени су још критеријуми који се односе на финансијски капацитет понуђача и одређени приход у претходне три године. Наведени критеријуми су одређени у складу са Законом о јавним набавкама. Као критеријуми за доделу уговора наведена је најнижа понуђена цена. Додатни дискриминишући критеријуми нису идентификовани.

Критеријуми за доделу уговора јавне набавке стоматолошког материјала и санитетског возила набављеног путем лизинга је најнижа понуђена цена. У оквиру квалитативног критеријума за јавне набавке стоматолошког материјала је тражен укупан промет у складу са Законом о јавним набавкама, а за набавку санитетског возила набављеног путем лизинга наручилац је захтевао финансијски капацитет од 11.000.000 динара, уместо 8.500.000 динара колико је максимално прописано Законом о јавним набавкама³³.

ДЗ Врњачка Бања нема стално запосленог службеника за јавне набавке, већ део послова обавља ангажовано лице, услед чега је била битно отежана потпуна и свеобухватна контрола усклађености садржине конкурсне документације са законом.

Последица наведеног је да садржина конкурсне документације није у складу са Законом, чиме се угрожава економичност и ефикасност поступка јавне набавке.

³¹ Члан 116 Закона о јавним набавкама

³² Члан 116 Закона о јавним набавкама

³³ Члан 116 Закона о јавним набавкама



ЗАКЉУЧАК 3: ДЗ Врњачка Бања није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је прекорачио уговорену вредност и није спровео поступке набавки за све набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних Законом о јавним набавкама у најмањем износу од 6.459.092 динара са ПДВ-ом.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли су субјекти ревизије успоставили ефикасан систем праћења извршења уговора о јавним набавкама.

У складу са циљем, поставили смо три питања:

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

Налаз 3.1. Праћење извршења уговора о јавним набавкама није вршено на ефикасан начин што има за последицу да су средства за хигијену набављана од добављача који није изабран у поступку јавне набавке у износу од 52.379 динара, док су код неких уговора мењане уговорене цене.

Правилником о спровођењу поступака јавних набавки³⁴ прописано је да у фази праћења реализације уговора радње врши лице или организациона јединица задужена за праћење реализације уговора. Одговорно лице наручиоца одређује лице које ће пратити реализацију уговора³⁵.

Одговорно лице је Решењем у априлу 2022. године одредило лице које прати извршење уговора. Праћење извршења уговора у 2021. години и раније није у поступку ревизије документовано. Праћење реализације врши се само финансијски у односу на вредност закљученог уговора. За јавне набавке спроведене по партијама, код којих је један понуђач изабран у више партија, као најповољнији понуђач, закључен је један уговор збирно за све партије. Због наведеног праћење реализације по партијама је онемогућено, па постоји ризик од прекорачења набавки по партијама. Уговори су закључивани на процењену вредност а не на вредност из понуде (средства за хигијену) што такође ствара ризик од набавке већих количина робе од количина из конкурсне документације.

ДЗ Врњачка Бања нам није пружио адекватне доказе о начину на који се врши праћење уговорених цена и количина, тако да постоји ризик од промене цена или набавке веће количине од уговорене, који неће бити детектован.

У набавкама средстава за хигијену и реагенаса за апарат „NeoChem 40“ уговорене цене нису мењане.

Увидом у достављену документацију, која се односи на средства за хигијену, уочили смо да је количина преузете робе од добављача много мања од уговорене, док је трошак поменуте робе већи од планираног.

Аналитичким поступцима утврђено је да су средства за хигијену у 2022. години, након потписивања уговора са изабраним понуђачем, набављана од добављача од ког су набављана и у 2021. години, без спроведеног поступка јавне набавке, а који је дао највећу понуду у поступку јавне набавке у 2022. години, па није изабран. Средства су набављена у износу од 52.739 динара. Поред наведеног роба - медицинске ролне и кантице за инфективни отпад је набављана од добављача који нису учествовали у поступку јавне набавке јер медицинске ролне и кантице за инфективни отпад нису биле предмет јавне набавке. За наведене набавке

³⁴ Члан 17 Правилника о спровођењу поступака јавних набавки у Дому здравља „др. Никола Цамић“ Врњачка Бања

³⁵ Члан 47 Правилника о спровођењу поступака јавних набавки у Дому здравља „др. Никола Цамић“ Врњачка Бања



није нам стављена на увид поруџбеница или уговор о преузимању обавеза што није у складу са Законом о буџетском систему³⁶. У 2022. години набављене су кантице за инфективни отпад у износу од 84.420 динара са ПДВ-ом, а медицинске ролне у износу од 260.520 динара са ПДВ-ом.

У јавној набавци реагенси и контроле за апарат Phoenix NCC-61 и РОС за апарат NW-37 за 2021. и 2022. годину цене нису мењане.

Набавка појединих резервних делова, из партије осам, у 2022. години од добављача Аутомеханика, вршена је по ценама већим од цена из понуде.

Табела број 3: Преглед артикала набављаним по већим ценама од уговорених

-у динарима-

Р. Бр.	Назив	Цена по јединици мере без ПДВ-а из достављене понуде	Цена по јединици мере без ПДВ-а са узоркованих фактура	% Увећања цене
1	Филтер климе	700	1.000	42,86
2	алнасер	14.000	20.000	42,86
3	Филтер горива	4.000	5.000	25,00
4	Филтер ваздуха	700	1.500	114,29

Поједини делови из исте партије су набављани по ценама нижим од цена из понуде, иако је у члану три Уговора предвиђено да се цене не могу мењати до извршења уговора.

Табела број 4: Преглед артикала набављаним по мањим ценама од уговорених

-у динарима-

Р. Бр.	Назив	Цена по јединици мере без ПДВ-а из достављене понуде	Цена по јединици мере без ПДВ-а са узоркованих фактура	% умањење цене
1	Филтер горива 1,6 HDI	4.000	3.000	25,00
2	Филтер уља 1,6 HDI	1.800	1.000	44,44
3	филтер уља	1.800	1.000	44,44

Набавка стоматолошког материјал у 2021. уговорена је са једним понуђачем у збирном износу за четири партије (партије 6,8,12 и 14), а у 2022. години закључен је један збирни уговор за две партије (8 и 9) а да није исказана појединачна вредност уговора по свакој партији, чиме је онемогућено праћење реализације (извршења) уговора по свакој партији. На основу информације број 1569/2023 коју је субјект ревизије доставио 16. јуна 2023. године праћење извршења за стоматолошки материјал је могуће само финансијски збирно за све партије. Поређењем цена из фактура са ценама из понуде закључили смо да су у складу са достављеном понудом.

ДЗ Врњачка Бања је, након спроведених поступака јавних набавки, закључио уговор са добављачем који је изабран у поступку јавне набавке за више партија у збирном износу, чиме је онемогућио праћење извршења набавки по партијама и није утврдио контролне механизме за праћење набавки на које се закон не примењује.

Уговор за набавку средстава за хигијену је закључен на процењену вредност од 1.750.000 динара без ПДВ-а а не на вредност понуде која је износила 632.982 динара без ПДВ-а. По закљученом уговору ДЗ Врњачка Бања је преузела робе за 410.785 динара са ПДВ-ом.

Уколико се уговори не закључују на вредност из понуде, последица може бити преузимање већих количина предмета набавке од планираних.

³⁶ Члан 56 Закона о буџетском систему



Налаз 3.2 Измене уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години нису вршене.

Анализом доступне документације у поступцима набавке средстава за хигијену, реагенаса за апарат Неоцхем 40, санитарског и лабораторијског материјала, набавке горива за 2021 и 2022. годину, резервних делова и пнеуматика за 2021. и 2022. годину, набавку реагенаса и контрола за апарат Phoenix NCC-61 и РОС апарат NW-37, набавку стоматолошког материјала у току 2021. и 2022. године и санитарског возила путем лизинга утврдили смо да нису закључиване измене (анекси) уговора. Закључили смо да у наведеним поступцима нису уочене формалне (писане) измене уговора о јавној набавци.

Налаз 3.3 ДЗ Врњачка Бања није спровео поступке набавки за све набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних Законом о јавним набавкама у најмањем износу од 6.459.092 динара са ПДВ-ом.

ДЗ Врњачка Бања није спровео јавну набавку средстава за хигијену у 2021. години у којој је преузео обавезе у износу од 1.691.631 динара са ПДВ-ом (1.409.693 динара без ПДВ-а) и извршио расходе у 2021. години од 845.279 динара и у 2022. години од 564.414 динара без ПДВ-и преузео обавезе и извршио расходе за набавку гасног уља екстра лаког у укупном износу од 4.289.640 динара са ПДВ-ом (3.574.700 динара без ПДВ-а), без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона прописани Законом о јавним набавкама³⁷.

Према презентованој информацији дома здравља број 1908/2023 од 17. јула 2023. године, почетком 2022. године због сукоба у Украјини доведена је у питање испорука гаса и постојала је препорука јавним установама да размотре алтернативне изворе енергије, како би се омогућило несметано функционисање. У дому здравља се раније као енергент за грејање користило лож-уље а приликом гасификације је инсистирано да горионици на котлу могу да се користе за грејање на гас и грејање на лож-уље, што даје могућност грејања на лож-уље у случају нестанка гаса и струје. Имајући у виду наведено а уважавајући препоруку започета је набавка лож-уља. Како нико у том моменту није имао у продаји лож уље замољен је добављач „Кнез петрол“ да помогне у налажењу и испоруци лож-уља с обзиром да је са њим већ постојао закључен уговор за набавку горива. Склопљен је уговор о испоруци 30 тона лож-уља од чега је испоручено 20 тона (два пута по 10 тона) а преосталих 10 није обезбеђено. Лож-уље је лагеровано у цистерну ДЗ Врњачка Бања где се и сада налази јер није потрошено у грејној сезони 2022/2023, јер није било проблема у испоруци гаса а ни рестрикција струје.

У 2021. годину приликом набавке резервних делова за партију осам од изабраног добављача набављено је неуговорених добара у износу од 245.351 динара без ПДВ-а, односно 294.421 динар са ПДВ-ом. што је није у складу са чланом три закљученог уговора. Закључен уговор о набавци резервних делова износио је 276.555 динара без ПДВ-а, односно 331.866 динара са ПДВ-ом.

³⁷ Чланови 11-21 и 27 Закона о јавним набавкама



Табела број 5: Неуговорени набављени резервни делови у партији осам из 2021. године

-у динарима-

Р.бр.	Назив производа	Јединична цена без ПДВ-а	Количина	Укупно без ПДВ-а
1	Мотор вентилатора хладњака	21.083	1	21.083
2	шпанер	6.782	2	13.564
3	плочице задње	4.182	2	8.364
4	кугла	2.582	2	5.164
5	метлице брисача	2.984	2	5.968
6	силикон РЕНЦ	1.825	1	1.825
7	адитив за гориво ДПФ	2.517	5	12.585
8	лежај шпанера	2.599	2	5.198
9	215/70 R15C	10.725	16	171.600
	Укупно			245.351

У 2022. годину приликом набавке резервних делова за партију осам од изабраног добављача набављено је неуговорених добара у износу од 152.833 динара без ПДВ-а, односно 183.400 са ПДВ-ом што је више од укупно уговорене вредности поменуте партије и није у складу са чланом три закљученог уговора. Закључен уговор о набавци резервних делова износио је 141.100 динара без ПДВ-а, односно 169.320 динара са ПДВ-ом.

Табела број 6: Неуговорени набављени резервни делови у партији осам из 2022. године

-у динарима-

Р.бр.	Назив производа	Јединична цена без ПДВ-а	Количина	Укупно без ПДВ
1	Мотроно уље Тотал	16.000	4	64.000
2	Сјај за стакло	250	30	7.500
3	Плочице задње	4.000	1	4.000
4	Филтер нафте	3.000	2	6.000
5	Филтер кабине	1.000	1	1.000
6	Хладњак воде	33.333	1	33.333
7	Аутомат алнасера	4.000	1	4.000
8	Носач четкица	2.000	1	2.000
9	Чеп експанзионе посуде	1.000	1	1.000
10	Кућиште термостата	30.000	1	30.000
	Укупно			152.833

У поступцима набавке стоматолошког материјала за 2021. и 2022. годину и набавке санитетског возила путем лизинга утврдили смо да су реализоване вредности са изабраним понуђачима у складу са уговорима.

Због непостојања адекватних контролних активности, вршене су набавке средстава за хигијену и гасног уља екстра лаког, без спроведеног поступка јавне набавке и набавке појединих резервних делова који нису били обухваћени понудом изабраног понуђача.



Изостанак контролних активности указује на ризик да се, без постојања основа за изузеће, избегне примена основних начела економичности и ефикасности, обезбеђивања конкуренције, транспарентности и једнакости привредних субјеката, за конкретну набавку.



1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Одговори на ревизорска питања у представљеном извештају су утврђени испитивањем радњи и аката ДЗ Врњачка Бања и документације у узоркованим поступцима јавних набавки за 2021. и 2022. годину и поређењем са постављеним критеријумима. Узорковане јавне набавке су биране на основу искуства у досадашњем раду, величине материјалности и доступности на тржишту. Набавке на које се закон не примењује изабране су на основу аналитичких поступака спроведених на трошковима и помоћној књизи добављача.

Методолошки оквир за прво ревизијско питање

У поступку ревизије извршили смо прикупљање и преглед докумената и података, њихову анализу и компарацију, обавили смо и интервјуе са одговорним лицима, применили смо и друге технике сакупљања и анализе информација. По потреби вршили смо и анализе тренда.

Закључак за прво ревизијско питање добили смо на основу прегледа и анализе општих и појединачних аката везаних за предмет ревизије, како бисмо утврдили прописане и извршене послове и активности у поступку планирања јавних набавки. Интервјуисали смо запослене како би дошли до сазнања о начину на који су утврђене потребе, вршено истраживање тржишта и спроведен надзор за спровођење прописаних процедура.

Извршили смо поређење прописаних процедура са процедурама описаним у интервјуима запослених и упоредили их са достављеном документацијом. Анализирајући достављене податке водили смо рачуна да исте разврстамо према временском периоду у ком су настале иницијалне активности како би стекли сазнања о благовремености предузетих радњи.

У оквиру наведеног питања ревидирали смо и правилност пословања у делу поштовања одредби Закона о јавним набавкама и одредби општих аката наручиоца у поступку утврђивања и исказивања стварних потреба и документовања тих активности.

Информације су добијене из следећих извора: правилници о набавкама, план јавних набавки, општа и појединачна акта субјекта ревизије, писане процедуре и друга интерна акта субјекта ревизије везана за процес планирања набавки и интервјуи са одговорним лицима.

Методолошки оквир за друго ревизијско питање

Како би стекли довољно доказа за разумевање другог ревизорског питања вршили смо упоређивање планова јавних набавки за два узастопна периода, пратили континуитет узоркованих набавки, анализирали разлоге за обустављање и неспровођење поступка набавки.

Извори података за одговор на друго питање су планови јавних набавки, сва акта из поступка спровођења набавки и интервјуи са запосленима.

Анализа је вршена са циљем да се утврди начин на који су организоване и спроведене активности набавки како би се утврдило да ли обезбеђују законитост и ефикасност пословања. У том циљу прегледана је документација којом су утврђене потребе за набавком и вршено је поређење планова са исказаним трошковима претходног периода.

У поступку ревизије анализирали смо расположиву документацију и обавили интервјуе са одговорним лицима ради добијања одговора на питање како су одређивани предмети набавке у односу на њихову техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину и да ли је вршена подела таквих предмета набавки на више набавки.

У оквиру наведеног питања ревидирали смо и правилност пословања у делу поштовања одредби Закона о јавним набавкама и одредби општих аката наручиоца у поступку истраживања тржишта и одређивању процењених вредности набавки и да ли је непоштовање одредби у том делу имало за последицу избегавања примене Закона (набавке без примене Закона, а да нису постојали разлози за изузеће).



Извори неопходних информација су план јавних набавки, општа и појединачна акта субјекта ревизије сачињена у поступку спровођења набавки, уговори о јавним набавкама, закључни лист, главна књига и помоћна књига добављача за посматрани период и интервјуи са одговорним лицима.

Методолошки оквир за треће ревизијско питање

Како би стекли довољно доказа за разумевање трећег ревизорског питања ивршили смо анализу интерних аката која се односе на праћење извршења набавки, прикупили и анализирали документацију о праћењу извршења набавки и интервјуисали лица задужена за праћење набавки.

У поступку ревизије анализирали смо поделу обавеза и одговорности запослених у поступцима набавки и интервјуисали одговорна лица за праћење извршења набавки.

Циљ вршења предметне анализе је био да се утврди на који начин су организовани и како се спроводе предметни послови и активности, да ли се и на који начин врши надзор и контрола над истима. Анализом документације утврдили смо како и којим иницијалним актима отпочиње, како се спроводе и окончавају предметне активности, улоге учесника, обавезе и одговорности сваког од њих, да ли се и на који начин евидентирају и документују радње и да ли су права, обавезе и одговорности појединачних учесника или организационих делова у том процесу утврђена општим односно појединачним актима.

Прикупили смо и анализирали расположиву документацију и податке у вези спровођења планираних поступака јавних набавки у 2021. и 2022. години као и праћења извршења уговора о јавним набавкама закључених по том основу.

У оквиру наведеног питања ревидирана је и правилност пословања у делу поштовања одредби Закона о јавним набавкама и одредби општих аката наручиоца у реализацији плана јавних набавки, праћења извршења уговора о јавним набавкама и документовање тих активности.

Извори неопходних информација су план јавних набавки, општа и појединачна акта субјекта ревизије, помоћне евиденције оформљене ради праћења извршења уговора, помоћна књига добављача, закључни лист и главна књига за посматрани период и интервјуи са одговорним лицима.



2. Прилог 2 – Приказ поступака јавних набавки који нису спроведени и који су обустављени у 2021/2022.години

Табела број 7: Поступци јавних набавки који нису спроведени у 2021. и 2022. години

- у динарима -

Редни број	Назив набавке	Процењена вредност у плану јавних набавки	Образложење
2021. година			
1.	Набавка реагенаса за апарат "ДХЦ 800, АУ 400"	нема	Набавка није спроведена зато што је уведен нови апарат
2.	Набавка три мала теренска возила	2.500.000	Набавка није извршена због немогућности да се обезбеде средства
3.	Набавка медицинске опреме	3.000.000	Набавка није извршена због немогућности да се обезбеде средства
4.	Набавка канцеларијске опреме	2.000.000	Набавка није извршена због немогућности да се обезбеде средства
2022. година			
1.	Набавка санитетског (ремобиле) возила	7.750.000	Набавка није спроведена зато што нису добијена средства по конкурс од Амбасаде Јапана
2.	Рачунарска опрема	2.000.000	Набавка није спроведена зато што нису добијена средства по конкурс Министарства правде за средства из опортунитета
3.	Опрема за вешерницу	2.000.000	Набавка није спроведена зато што нису добијена средства по конкурс од Амбасаде Чешке
4.	Набавка медицинске опреме за очну амбуланту	1.666.000	Набавка није спроведена зато што нису добијена средства по конкурс од Амбасаде Турске
5.	Набавка медицинске опреме за ОРЛ амбуланту	1.666.000	Набавка није спроведена зато што нису добијена средства по конкурс од Амбасаде Турске
6.	Набавка ЕКГ апарата и дефибрилатора	417.000	Набавка није спроведена зато што нису обезбеђена средства
7.	Набавка медицинске опреме за одељење гинекологије	1.666.000	Набавка није спроведена зато што нису добијена средства по конкурс од Амбасаде Пољске
8.	Набавка медицинске опреме за одељење стоматологије	4.167.000	Набавка није спроведена зато што нису добијена средства од локалне самоуправе



9.	Набавка канцеларијске опреме	2.000.000	Набавка није спроведена због немогућности обезбеђења новчаних средстава.
----	------------------------------	-----------	--

Табела број 8: Поступци обустављених јавних набавки у 2021. и 2022. години

- у динарима -

Редни број	Назив набавке	Процењена вредност у плану јавних набавки	Образложење
2021. година			
1.	ЈН 3 Реагенси и потрошни материјал за биохемијски анализатор "БЕХРИНГ ФИБРИНТИМЕР 2 (БФТ 2) произвођача "Сиенс Хеалтхцаре Дијагностицс Гмбх"	300.000	Обустављен преговарачки поступак јер понуђач није доставио документа тражена од канцеларије за јавне набавке.
2.	ЈН 2 Набавка стоматолошког материјала		
	<i>партија 9-стоматолошки материјал</i>	820.000	<i>обустављено због неисправне документације</i>
	<i>партија 10-средства за трајну десензибилизацију пулпе</i>	25.000	<i>Наведени лекови нису регистровани и зато није било могуће извршити набавку</i>
	<i>партија 11-средства за мумификацију пулпе</i>	15.000	<i>Наведени лекови нису регистровани и зато није било могуће извршити набавку</i>
3.	Набавка медицинске опреме за службу физикалне терапије	792.000	Набавка је спроведена путем наруџбенице, а средства су добијена на основу пројекта Амбасаде Пољске
2022. година			
1.	ЈН 2 Набавка санитарског и лабораториског материјала		
	<i>партија 1 ИВ системи</i>	269.500	<i>прелази износ процењене вредности</i>
	<i>партија 5 фластери</i>	146.300	<i>прелази износ процењене вредности</i>
	<i>партија 8 шприцеви</i>	292.600	<i>прелази износ процењене вредности</i>
	<i>партија 9 завојни материјал</i>	454.300	<i>прелази износ процењене вредности</i>
	<i>партија 12 остали санитарски материјал</i>	215.600	<i>прелази износ процењене вредности</i>
	<i>партија 19 материјал за лабораторију</i>	1.062.600	<i>није достављена ниједна понуда</i>
	<i>партија 22 наставци за аутоматску пипету</i>	19.250	<i>није достављена ниједна понуда</i>



2.	ЈН 4 Набавка санитарског и лабораториског материјала - партија 4 завојни материјал	520.000	подносилац није доставио овлашћење произвођача
3.	ЈН 7 набавка стоматолошког материјала		
	<i>партија 10 средства за трајну десензибилизацију пулпе</i>	25.000	<i>није достављена ниједна понуда</i>
	<i>партија 11 средства за мумификацију пулпе</i>	15.000	<i>није достављена ниједна понуда</i>



3. Прилог 3 – Приказ узоркованих јавних набавки из плана набавки за 2021. и 2022. годину

Табела број 9: Узорковане јавне набавке из плана набавки за 2021. годину

Рбр 2021	Врста предмета	Предмет јавне набавке	Процењена вредност	Врста поступка	Оквирно време покретања
1	Добра	Набавка санитарског возила путем лизинга	4.250.000	Отворени поступак	3. квартал
2	Добра	Набавка погонског горива за санитарска и службена возила	7.500.000	Отворени поступак	1. квартал
3	Добра	Набавка резервних аутоделова и пнеуматика (партије)	4.000.000	Отворени поступак	3. квартал
4	Добра	Набавка реагенаса и контрола за за апарат „Пхоених НЦЦ - 61“ и ПОЦ апарат „НВ 37“	2.550.000	Преговарачки поступак без објављивања јавног позива	4. квартал
5	Добра	Набавка санитарског и лабораторијског материјала (партије 9 и 19)	1.970.000	Отворени поступак	1. квартал
6	Добра	Набавка стоматолошког материјала (партија)	1.515.000	Отворени поступак	1. квартал
7	Добра	Стоматолошки материјал	820.000	Отворени поступак	2. квартал

-у динарима-

Табела број 10: Узорковане јавне набавке из плана набавки за 2022. годину

Рбр 2022	Врста предмета	Предмет јавне набавке	Процењена вредност	Врста поступка	Оквирно време покретања
1	Добра	Набавка санитарског (ремобиле) возила	7.750.000	Отворени поступак	2. квартал
2	Добра	Набавка погонског горива за санитарска и службена возила	7.500.000	Отворени поступак	2. квартал
3	Добра	Набавка резервних аутоделова и пнеуматика (партије)	2.500.000	Отворени поступак	4. квартал
4	Добра	Набавка реагенаса и контрола за за апарат „Пхоених НЦЦ - 61“ и ПОЦ апарат „НВ 37“	2.550.000	Преговарачки поступак без објављивања јавног позива	3. квартал
5	Добра	Набавка санитарског и лабораторијског материјала (партије 4 и 6)	1.590.000	Отворени поступак	2. квартал

-у динарима-



6	Добра	Набавка стоматолошког материјала (партије)	1.515.000	Отворени поступак	3. квартал
7	Добра	Набавка средстава за одржавање хигијене	1.750.000	Отворени поступак	2. квартал
8	Добра	Набавка канцеларијске опреме	2.000.000	Отворени поступак	3. квартал
9	Добра	Набавка реагенаса за апарат NeoChem 40	1.556.000	Отворени поступак	2. квартал
10	Добра	Набавка реагенаса за апарат NeoChem 40	500.000	Отворени поступак	4. квартал