



**Извештај о ревизији правилности пословања
Дома здравља „Др Младен Стојановић“, Бачка Паланка, у делу који
се односи на област јавних набавки у периоду од 1. јануара 2019.
године до 31. децембра 2020. године и увођење скраћеног радног
времена у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2020. године**



**Број 400-112/2021-05/11
Београд, 24. август 2021. године**

Мисија

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

¹ насловна слика преузета са <http://www.dzbacpal.org.rs/index.html>

Зашто смо спровели ову ревизију?

Теме за ревизију правилности одређене су на основу резултата до сада спроведених ревизија финансијских извештаја и правилности пословања здравствених установа, у којима су утврђене значајне неправилности које се односе на:

- планирање, спровођење и праћење реализације јавних набавки, што указује на слабости и одсуство интерних контрола у скоро свим фазама уговарања и праћења извршења закључених уговора о набавци добара, услуга и радова;
- утврђивање права на рад са скраћеним радним временом супротно акту о процени ризика на радним местима и у радној околини;
- увођење скраћеног радног времена на појединим радним местима без стручне анализе медицине рада.

Ревизијом ће се обезбедити довољно валидних података за оцену примене прописа из области јавних набавки и утврђивања права на скраћено радно време, као и давање препорука за унапређење пословања здравствених установа у овим областима

Шта смо препоручили?

За уређење области која су биле предмет ревизије дата је 21 препорука усмерена на то да се:

- планирање и спровођење јавних набавки, као и закључивање и праћење извршења уговора о јавним набавкама обавља у складу са прописима,
- рад са скраћеним радним временом уводи у складу са прописима,
- унапреди систем интерне контроле.

Резиме

Дом здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка, Бачка Паланка (у даљем тексту: Дом здравља)

1. није поступио у складу са прописима којима се уређују јавне набавке јер је:

- преузео обавезе за најмање шест набавки добара и услуга у вредности од 5,2 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама;
- повећао обим набавке добара и услуга преко вредности најмање 15 закључених уговора и на тај начин преузео обавезе за извршене набавке без спроведеног поступка јавне набавке у износу од најмање 11 милиона динара;
- није поштовао прописану процедуру у делу утврђивања процењене вредности јавних набавки, сачињавања конкурсне документације, измена и допуна плана јавних набавки, поштовања услова за покретање поступака јавних набавки и др.

2. преузео је обавезе и извршио расходе за плате запослених, за часове рада који нису ефективно извршени у износу од најмање 3,2 милиона динара.

Дом здравља је уговорима о раду/анексима уговора о раду, на основу Одлуке о радном времену коју је донео директор Дома здравља, утврдио скраћено радно време за 32 запослена која обављају послове на радним местима која нису Актом о процени ризика утврђена као радна места – послови са повећаним ризиком. На тај начин је преузео обавезе и извршио расходе за часове рада који нису ефективно извршени (4796 сати) у износу од најмање 3,2 милиона динара.

САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....	7
1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ	7
1.1 Дом здравља након ступања на снагу новоусвојеног Закона о јавним набавкама није посебним актом ближе уредио начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци.	7
1.2 Дом здравља је планирао јавне набавке у складу са прописима, осим у делу објављивања плана на својој интернет страници и поштовања прописаног рока за усклађивање Плана јавних набавки за 2020. годину са Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.....	8
1.3 Дом здравља је утврдио процењену вредност јавних набавки без података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке.....	9
1.4 Дом здравља је покренуо поступак две јавне набавке које нису биле предвиђене планом јавних набавки и није обезбедио да одлуке о покретању поступака јавних набавки подељених у партије садрже процењене вредности за сваку партију посебно.....	9
1.5 Дом здравља није у потпуности поштовао процедуре прописане Законом о јавним набавкама приликом образовања комисија за спровођење поступака јавних набавки.....	10
1.6 Дом здравља није у потпуности поштовао процедуре прописане Законом о јавним набавкама приликом сачињавања, објављивања и мењања и допуњавања конкурсне документације.....	11
1.7 Дом здравља није обезбедио да записници о отварању понуда и извештаји о стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки подељених у партије садрже све прописане податке.....	14
1.8 Дом здравља је доделио уговоре понуђачима чија вредност понуде прелази износ процењене вредности јавне набавке за најмање 2,97 милиона динара, без поштовања законом прописане процедуре.....	15
1.9 Дом здравља је повећао обим набавке за више од 5% од првобитне вредности петнаест уговора, односно, за укупно 11,16 милиона динара, без спровођења поступка јавне набавке.	15
1.10 Дом здравља није у целости спроводио поступак оглашавања и извештавања о јавним набавкама у складу са прописаном процедуром.....	16
1.11 Дом здравља је водио евиденције о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама и достављао тромесечне извештаје о томе Управи за јавне набавке.	17
1.12 Дом здравља је извршио набавку добара и услуга у износу од најмање 5,27 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке..	18
1.13 Дом здравља за извршење узоркованих набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама обезбедио конкуренцију.....	18
2. УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА.....	20

2.1 Дом здравља није ускладио податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим пословима у Акту о процени ризика са важећим интерним актом о унутрашњој организацији и систематизацији послова.	20
2.2 Дом здравља је за 32 запослена неосновано увео скраћено радно време и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу од најмање 3,24 милиона динара за часове рада који нису ефективно извршени.	21
СКРЕТАЊЕ ПАЖЊЕ	22
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА	23
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА.....	30
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ.....	32
1. Предмет ревизије	32
2. Ревидирани период пословања	32
3. Информације о субјекту ревизије.....	32
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима	35
5. Критеријуми	35
6. Методологија рада	36
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији	37
V – ПРИЛОЗИ	38
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија	39
1.1. Финансијско управљање и контрола	39
1.2. Интерна ревизија	43
Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије	44
Прилог 3 – Јавне набавке	45
3.1. Интерна регулатива и планирање јавних набавки.....	45
3.2. Спровођење поступака јавних набавки	51
3.3. Праћење извршења уговора о јавним набавкама.....	69
3.4. Извештавање о јавним набавкама	71
3.5. Извршене набавке без спроведеног поступка јавне набавке.....	72
3.6. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује.....	74
Прилог 4 – Увођење скраћеног радног времена	74
4.1. Акт о процени ризика за радна места у радној околини.....	74
4.2. Утврђивање права на скраћено радно време	75
Прилог 5– Друга питања у поступку ревизије	78

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Интерна регулатива и планирање јавних набавки

1.1 Дом здравља након ступања на снагу новоусвојеног Закона о јавним набавкама није посебним актом ближе уредио начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци.

1.1.1 Дом здравља је након ступања на снагу и почетка примене новоусвојеног Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године донео посебан акт којим је ближе уредио начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, али није посебним актом ближе уредио начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, што није у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама¹ (у даљем тексту: Закон о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године).

Дом здравља је донео у новембру 2020. године Правилник о јавним набавкама на које се Закон не примењује² којим је ближе уредио начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

Дом здравља није посебним актом ближе уредио јавне набавке, након ступања на снагу и почетка примене новоусвојеног Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године па до истека године, иако је у том периоду планирао девет јавних набавки, од чега је спровео једну и започео поступак спровођења друге јавне набавке.

У вези са утврђеним, Дом здравља је у поступку ревизије предузео мере за отклањање неправилности и донео Правилник о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка³, којим је ближе уредио поступак јавне набавке.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Интерни акт о јавним набавкама“).

1.1.2 Дом здравља је, сагласно одредбама члана 134 Закона о јавним набавкама⁴ (у даљем тексту: Закон о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године) интерним актом којим је уредио унутрашњу организацију и систематизацију послова систематизовао послове службеника за јавне набавке са једним извршиоцем у оквиру којег се обављају послови јавних набавки и на те послове распоредио лице које је положило стручни испит за службеника за јавне набавке.

Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља „Др Младен Стојановић“

¹ „Службени гласник РС“, бр. 91/19

² Број: 03-2584/20 од 5. новембра 2020. године

³ Број: 03-506/21 од 4. марта 2021. године

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

Бачка Паланка⁵ (у даљем тексту: Правилник о организацији и систематизацији послова) у оквиру Одељења за економско финансијске послове систематизовао радно место службеника за јавне набавке са једним извршиоцем и распоредио једно лице да обавља послове тог радног места⁶. Запослена која обавља послове службеника за јавне набавке је положила стручни испит за службеника за јавне набавке⁷.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Службеник за јавне набавке“).

1.2 Дом здравља је планирао јавне набавке у складу са прописима, осим у делу објављивања плана на својој интернет страници и поштовања прописаног рока за усклађивање Плана јавних набавки за 2020. годину са Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

1.2.1 Планови јавних набавки Дома здравља за 2019. и 2020. годину, сагласно одредбама члана 51 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, садрже све прописане податке и објављени су у прописаном року на Порталу јавних набавки.

Увидом у План јавних набавки за 2019. и 2020. годину годину и Портал јавних набавки утврђено је да наведени планови јавних набавки садрже све прописане податке, као и да су објављени на Порталу јавних набавки у прописаном року од десет дана од дана доношења.

1.2.2. Дом здравља је, сагласно члану 239 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године ускладио План јавних набавки за 2020. годину са одредбама овог закона, али са 56 дана закашњења и објавио га на Порталу јавних набавки, али не и на својој интернет страници.

Одлуком⁸ Управног одбора Дома здравља донетој на седници одржаној 25. августа 2020. године усвојен је План јавних набавки за 2020. годину који је усклађен са одредбама Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године. Увидом у Портал јавних набавки и интернет страницу Дома здравља утврђено је да је Дом здравља објавио усклађени план на Порталу јавних набавки, али не и на својој интернет страници. У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (**Препорука број 6**).

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Планирање јавних набавки“).

⁵ Број: 03-529/18 од 23. марта 2018. године, са три измене и допуне Број: 03-529/1-18 од 27. јуна 2018. године, Број: 03-1803/19 од 2. августа 2019. године, Број: 03-2583/20 од 5. новембра 2020. године

⁶ Решење Број: 03-979/18 од 23. маја 2018. године

⁷ Уверење о положеном испиту за стицање сертификата службеника за јавне набавке Број: 152-02-279/2013-2208 од 1. априла 2013. године које је издала Управа за јавне набавке Републике Србије

⁸ Број: 03-1/12-20 од 25. августа 2020. године

1.3 Дом здравља је утврдио процењену вредност јавних набавки без података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке.

1.3.1 Дом здравља је утврдио процењену вредност јавних набавки без података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке, што није у складу са чланом 64 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и чланом 29 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Дом здравља није пружио доказе да је за планиране и спроведене јавне набавке у 2019. и 2020. години спроводио испитивање и истраживање тржишта предмета јавне набавке на којем се заснива процењена вредности тих јавних набавки.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (**Препорука број 5**).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Процењена вредност јавних набавки“).

Спровођење поступака јавних набавки

1.4 Дом здравља је покренуо поступак две јавне набавке које нису биле предвиђене планом јавних набавки и није обезбедио да одлуке о покретању поступака јавних набавки подељених у партије садрже процењене вредности за сваку партију посебно.

1.4.1 Дом здравља је покренуо поступак две јавне које нису биле предвиђене планом јавних набавки, тј. није донео измену и допуну Плана јавних набавки за 2019. годину с обзиром на то да је извршио нову набавку материјала за дијализу која није првобитно планирана и повећао процењену вредност јавне набавке лабораторијског материјала и реагенаса у односу на процењену вредност исказану у Плану јавних набавки за 2019. годину за више од 10%, што није у складу са чланом 51 став 4 и 52 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Дом здравља је у 2019. години покренуо поступак јавне набавке материјала за дијализу који није био предвиђен у Плану јавних набавки за 2019. годину и поступак јавне набавке лабораторијског материјала и реагенаса чија је процењена вредност већа за 47% од процењене вредности јавне набавке лабораторијског материјала и реагенаса у Плану јавних набавки за 2019. годину, тј. није донео измену и допуну Плана јавних набавки за 2019. годину с обзиром на то да је извршио нову набавку материјала за дијализу и повећао процењену вредност јавне набавке лабораторијског материјала и реагенаса за више од 10%.

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Услови за покретање поступка“).

1.4.2 Дом здравља је донео одлуке о покретању поступка четири јавне набавке подељене у партије које не садрже податке о процењеној вредности за сваку партију посебно, што није у складу са чланом 53 став 1 тачка 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 91 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља донео одлуке о покретању поступка јавних набавки медицинских помагала, материјала за дијализу и лабораторијског материјала и реагенаса подељених у партије, а да у истима није поред процењене вредности јавне набавке укупно исказао и процењену вредност за сваку партију посебно. У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (**Препорука број 8**).

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Одлука о покретању поступка“).

1.5.1 Дом здравља није обезбедио да сва решења о образовању комисије за јавну набавку садрже рокове за извршење задатака комисије као обавезан податак и није решењем именовано заменике чланова комисије за јавну набавку, што није у складу са одредбама члана 54 став 3 тачка 5 и став 4 Закона о јавним набавкама који се примењивао у поступцима јавних набавки покренутим до 30. јуна 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да Дом здравља није обезбедио да решења о образовању комисије за спровођење поступка три јавне набавке садрже рокове за извршење задатака комисије, као и да није решењем именовано заменике чланова комисије за спровођење поступка јавне набавке ни за једну узорковану јавну набавку.

1.5.2 Дом здравља није обезбедио доказе о непостојању сукоба интереса свих чланова комисије за спровођење поступка шест јавних набавки јер нису сви чланови комисије потписали изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, а учествовали су у спровођењу исте, што није у складу са чланом 54 ст. 9 и 10 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и чланом 50 ст. 7 и 8 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да нису сви чланови комисије за спровођење поступка шест јавних набавки потписали изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса. Ова лица су учествовала у спровођењу поступка јавне набавке, тј. сачињавала извештај о стручној оцени понуда и дала предлог најповољнијих понуђача за доделу уговора.

1.5 Дом здравља није у потпуности поштовао процедуре прописане Законом о јавним набавкама приликом образовања комисија за спровођење поступака јавних набавки.

1.6 Дом здравља није у потпуности поштовао процедуре прописане Законом о јавним набавкама приликом сачињавања, објављивања и мењања и допуњавања конкурсне документације.

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 3 Јавне набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Комисија за јавну набавку“).

1.6.1 Дом здравља није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори о набавци добара и услуга закључени у трајању до 12 месеци који се извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са чланом 7 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година⁹.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да модели уговора који су се закључивали у трајању до 12 месеци и извршавали у две буџетске године нису садржали наведену одредбу.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Конкурсна документација – Модел уговора“).

1.6.2 Дом здравља није обезбедио да упутство понуђачима како да сачине понуду, као обавезан елемент конкурсне документације у поступцима најмање 12 јавних набавки садржи све податке прописане чланом 74 став 2 Закона о јавним набавкама и чланом 9 Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова.

Садржина упутства понуђачима како да сачине понуду утврђена је Правилником о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова¹⁰ за поступке који су покренути до 30. јуна 2020. године и Правилником о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки¹¹ за поступке који су покренути од 1. јула 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да Дом здравља није обезбедио да у поступцима 12 јавних набавки, упутство понуђачима како да сачине понуду, које је обавезан елемент конкурсне документације, садржи све прописане податке.

⁹ „Службени гласник РС“, бр.21/14 и 18/19

¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 86/15 и 41/19

¹¹ „Службени гласник РС“, бр. 93/20

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Конкурсна документација – Упутство понуђачима како да сачине понуду“).

1.6.3 Дом здравља је конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке средстава за хигијену одредио имплементацију стандарда ISO 14001 (заштита животне средине) који је истовремено један од обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке и односи се на поштовање обавеза из прописа о заштити на раду и заштити животне средине, што није у складу са одредбом члана 75 став 2 Закона о јавним набавкама, који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да су понуђачи при састављању својих понуда, посебном изјавом у оквиру конкурсне документације, као један од обавезних услова доказивали поштовање обавеза које произилазе из важећих прописа о заштити на раду, запошљавању и условима рада и заштити животне средине као једног од обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке. Поред тога, Дом здравља је у конкурсној документацији у поступку јавне набавке средстава за хигијену као додатни услов за учешће навео пружање доказа о увођењу стандарда ISO 14001 код понуђача који представља систем менаџмента животном средином. Из наведеног произилази да је обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке истовремено одређен и као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке.

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

1.6.4. Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке услуга осигурања као додатни услов одредио примену стандарда ISO 27001 (систем менаџмента заштите и безбедности информација) који није у логичкој вези са предметом јавне набавке и у поступку јавне набавке средстава за хигијену као додатни услов у погледу кадровског капацитета захтевао минимум пет запослених чиме се дискриминишу понуђачи који ангажују лица ван радног односа, што није у складу са чланом 10 став 2 и чланом 76 став 6 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља у конкурсној документацији у поступку јавне набавке услуга осигурања имовине и запослених као додатни услов за учешће

навео пружање доказа о примени система квалитета стандарда ISO 27001:2013 код понуђача који се односи на систем менаџмента безбедношћу информација. С обзиром на то да се поверљивост података из поступка јавне набавке обезбеђује у складу са Законом о јавним набавкама, Законом о заштити података о личности, Законом о заштити пословне тајне и другим прописима, као и подзаконским актима донетим на основу њих, да је наручилац у самој конкурсној документацији навео да предметна јавна набавка не садржи поверљиве информације које наручилац ставља на располагање, као и да су предмет јавне набавке услуге осигурања, услов да понуђач поседује сертификат менаџмента безбедношћу информација није у логичкој вези са предметом набавке, дискриминише остале понуђачи и нарушава начело обезбеђивања конкуренције.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки такође је утврђено да је Дом здравља у конкурсној документацији у поступку јавне набавке средстава за хигијену као додатни услов у погледу кадровског капацитета захтевао минимум пет запослених. Овим додатним условом је неоправдано ограничена конкуренција оних понуђача који имају лица ангажована ван радног односа.

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Конкурсна документација - Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке“).

1.6.5 Дом здравља није објавио конкурсну документацију и измене и допуне конкурсне документације на својој интернет страници за најмање седам јавних набавки, што није у складу са чланом 62 став 1 и чланом 63 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља за седам јавних набавки објавио конкурсну документацију и њене измене и допуне, уколико их је било, на Порталу јавних набавки, али не и на својој интернет страници.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Конкурсна документација – Објављивање конкурсне документације и њених измена и допуна“).

1.6.6 Дом здравља није ускладио податке о начину и условима плаћања дате у упутству понуђачима како да сачине понуду и моделу уговора у оквиру конкурсне документације

јавне набавке мале вредности за радове на адаптацији амбуланти, што није у складу са чланом 61 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Иако је у поменутој конкурсној документацији у оквиру упутства понуђачима како да сачине понуду Дом здравља навео авансно плаћање као начин плаћања, истовремено је у моделу уговора исте конкурсне документације утврдио да ће се "плаћање извршити по завршетку и фактурисању радова".

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Конкурсна документација – Неусклађеност конкурсне документације“).

1.6.7 Дом здравља је у поступку јавне набавке мале вредности радова на адаптацији амбуланти објавио појашњење конкурсне документације које по својој суштини представља измене и допуне конкурсне документације, а да није продужио рок за подношење понуда с обзиром да је изменио и допунио конкурсну документацију четири дана пре истека рока за подношење понуда, што није у складу са одредбама члана 63 став 5 Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је у позиву за подношење понуда за јавну набавку мале вредности за радове на адаптацији амбуланти дао рок од 12 дана за подношење понуда. Четири дана пре истека рока објавио је појашњење конкурсне документације дато на основу захтева потенцијалних понуђача за појашњењем конкурсне документације, које је у суштини њена измена и допуна, јер је између осталог наведено да се члан 3 модела уговора у конкурсној документацији допуњава текстом "50% авансно, а остатак по завршетку и фактурисању радова".

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Конкурсна документација – Измене, допуне и додатна појашњења конкурсне документације“).

1.7 Дом здравља није обезбедио да записници о отварању понуда и извештаји о

1.7.1 Дом здравља није обезбедио да записници о отварању понуда и извештаји о стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки подељених у партије поред укупне процењене вредности јавне набавке, садрже и податке о процењеној вредности посебно за сваку партију, што није у складу са

стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки подељених у партије садрже све прописане податке.

чланом 104 став 1 тачка 2 и члана 105 став 1 тачка 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је записници о отварању понуда и извештаји о стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки обликованих у партије не садрже податке о процењеној вредности сваке партије посебно.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (**Препорука број 16**).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Записник о отварању понуда и Извештај о стручној оцени понуда“).

1.8 Дом здравља је доделио уговоре понуђачима чија вредност понуде прелази износ процењене вредности јавне набавке за најмање 2,97 милиона динара, без поштовања законом прописане процедуре.

1.8.1 Дом здравља је у поступцима јавних набавки медицинских помагала и материјала за дијализу доделио уговоре понуђачима чија вредност понуде прелази износ процењене вредности јавне набавке за најмање 2,97 милиона динара, а да о томе није доставио образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, као и да се претходно није уверио да понуђена цена није већа од упоредиве тржишне цене, што није у складу са чланом 107 ст. 4 и 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља у поступцима јавних набавки медицинских помагала и материјала за дијализу закључивао уговоре са понуђачима у вредности већој од процењене вредности јавне набавке а да није доставио доказе да се претходно уверио да понуђена цена није већа од упоредиве тржишне цене, као и да након доношења одлуке о додели уговора није доставио образложен извештај о томе Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Закључивање уговора о јавној набавци – Услови за доделу уговора“).

Праћење извршења уговора о јавним набавкама

1.9 Дом здравља је повећао обим набавке за више од 5% од првобитне вредности петнаест уговора, односно, за укупно 11,16 милиона динара,

1.9.1 Дом здравља је код 15 закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години повећао обим набавке за више од 5% вредности уговора, односно, за укупно 11,16 милиона динара, без спровођења новог поступка јавне набавке, што није у складу са чланом 115 став 1 Закону о јавним набавкама

У поступку ревизије извршена је контрола реализације закључених уговора за набавку добара, услуга и радова у 2019. и

без спровођења поступка јавне набавке.

2020. години и утврђено је да је Дом здравља приликом извршења 15 уговора о јавној набавци добара и услуга закључених у 2019. и 2020. години, повећао обим набавке за 11,16 милиона динара у односу на уговорене вредности, без спроведеног поступка јавне набавке. Увећање обима набавки код сваког појединачног закљученог уговора, прелази 5% уговорене вредности.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „*Праћење извршења уговора о јавним набавкама*“).

Оглашавање и извештавање о јавним набавкама

1.10 Дом здравља није у целости спроводио поступак оглашавања и извештавања о јавним набавкама у складу са прописаном процедуром.

1.10.1 Дом здравља је сачињавао огласе о јавним набавкама прописане садржине у складу са Прилогом 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и Прилогом 4 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља обезбедио да огласи о јавним набавкама садрже све прописане елементе.

1.10.2. Дом здравља није објавио на својој интернет страници позиве за подношење понуда за најмање шест јавних набавки, што није у складу са чланом 57 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао огласе о јавним набавкама на Порталу јавних набавки, али не и на својој интернет страници и то позиве за подношење понуда за шест јавних набавки.

1.10.3 Дом здравља је објављивао огласе о јавним набавкама чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 Закона о јавним набавкама, односно једнака или већа од 5.000.000 динара на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у складу са чланом 57 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао огласе о јавним набавкама чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 Закона о јавним набавкама, односно једнака или већа од 5.000.000 динара на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „*Спровођење јавних набавки – Огласи о јавној набавци*“).

1.10.4 Дом здравља је у позиву за подношење понуда за јавну набавку мале вредности санитарског и медицинског материјала одредио рок за доношење одлуке о додели уговора дужи од прописаног, што није у складу са чланом 108 ст. 2 и 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља у позиву за подношење понуда за јавну набавку мале вредности санитарског и медицинског материјала одредио рок за доношење одлуке о додели уговора од 20 дана од дана отварања понуда, иако је прописано да овај рок у поступку јавну набавку мале вредности не може бити дужи од десет дана.

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Спровођење јавних набавки – Закључивање уговора о јавној набавци – Одлука о додели уговора“).

1.10.5 Дом здравља није:

- објавио на својој интернет страници одлуке о додели уговора у поступцима три јавне набавке, што није у складу са одредбама члана 108 став 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године;

- није објављивао обавештења о закљученим уговорима о јавним набавкама на порталу јавних набавки у прописаном року, што није у складу са чланом 116 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

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

- објавио одлуке о додели уговора на Порталу јавних набавки, али не и на својој интернет страници у поступцима трију јавних набавки.

- објављивао обавештења о закључењу уговора са закашњењем у распону од два до 64 дана.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (**Препорука број 18**).

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Спровођење јавних набавки – Закључивање уговора о јавној набавци – Одлука о додели уговора“ и Извештавање о јавним набавкама – Обавештење о закљученом уговору“).

1.11.1 Дом здравља је прикупљао и евидентирао податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама и достављао тромесечне извештаје о томе Управи за јавне набавке у складу са чланом 132 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља достављао тромесечне извештаје о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама, у складу са чланом 132 Закона о јавним набавкама, који се примењивао до 30. јула 2020. године.

1.11 Дом здравља је водио евиденције о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама и достављао

тримесечне извештаје о томе Управи за јавне набавке.

1.11.2 Дом здравља је у прописаном року објавио на Порталу јавних набавки податке о спроведеним набавкама у претходној години изузетим од примене Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године у складу са чланом 181 став 3 овог закона, као и податке о уговорима закљученим у поступцима јавних набавки.

Увидом у Портал јавних набавки утврђено је да је Дом здравља 19. јануара 2021. године објавио на Порталу јавних набавки податке о спроведеним набавкама у претходној години изузетим од примене Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године, као и податке о уговорима закљученим у поступцима јавних набавки.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Извештавање о јавним набавкама“).

Набавке без спроведеног поступка јавне набавке

1.12 Дом здравља је извршио набавку добара и услуга у износу од најмање 5,27 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке..

1.12.1 Дом здравља је извршио набавку дела канцеларијског и санитарског материјала, услуга интернета и дела услуга за одржавање софтвера и услуга за одржавање медицинске опреме у вредности од најмање 5,27 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама утврђени одредбама чл. 7, 7а и 39 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и чл. 11-21 и 27 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у 2019. и 2020. години набављао добра и услуге без спроведеног поступка јавне набавке у вредности од најмање 5,27 милиона динара, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (**Препорука број 19**).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Извршене набавке без спроведеног поступка јавне набавке“).

Набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама

1.13 Дом здравља за извршење узоркованих набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама обезбедио конкуренцију.

1.13.1. Дом здравља је спроводио набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама слањем наруџбенице изабраном понуђачу од три понуђача којима је послат позив за подношење понуде.

Увидом у документацију која се односи на узорковане набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама утврђено је да је Дом здравља обезбедио конкуренцију слањем позива за подношење понуда на адресе три понуђача. Поступак набавке је спроведен наруџбеницом.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (поднаслов „Набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама“)

2. УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА

Акт о процени ризика за радна места у радној околини

2.1 Дом здравља није ускладио податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим пословима у Акту о процени ризика са важећим интерним актом о унутрашњој организацији и систематизацији послова.

2.1.1 Дом здравља је, сагласно одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду¹² донео Акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини и утврдио начин и мере за њихово отклањање.

Дом здравља је у 2010. години усвојио Акт о процени ризика радног места и радне околине¹³ (у даљем тексту: Акт о процени ризика) којим је утврђен начин и поступак процене ризика од настанка повреда на раду или оштећења здравља, односно обољења запосленог на радном месту и у радној околини, као и начин и мере за њихово отклањање, које послодавац уређује актом о процени ризика.

2.1.2 Дом здравља није усагласио податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим пословима у Акту о процени ризика са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова, што није у складу са одредбама члана 6 став 1 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини¹⁴.

Дом здравља је у 2018. години донео Правилник о организацији и систематизацији послова који има три измене и допуне. Дом здравља је у 2010. години донео Акт о процени ризика и нису вршене његове измене и допуне.

У поступку ревизије је утврђено да Акт о процени ризика није ажуриран са изменама унутрашње организације и систематизације. Називи унутрашњих организационих јединица и систематизованих послова дати у Акту о процени ризика се разликују од назива унутрашњих организационих јединица и систематизованих послова у важећем Правилнику о организацији и систематизацији послова.

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 4 – Увођење скраћеног радног времена (поднаслов „Акт о процени ризика за радна места у радној околини“).

¹² „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 91/15, 113/17 – др.закон

¹³ Број: 03-1659/10 од 23. децембра 2010. године

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 72/06, 84/06 – испр., 30/10 и 102/15

Утврђивање права на рад са скраћеним радним временом

2.2 Дом здравља је за 32 запослена неосновано увео скраћено радно време и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу од најмање 3,24 милиона динара за часове рада који нису ефективно извршени.

2.2.1 Дом здравља је уговорима о раду/анексима уговора о раду и Одлуком о радном времену утврдио рад са скраћеним радним временом запосленима који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за плате по основу часова рада који нису ефективно извршени у износу од најмање 3,24 милиона динара, што није у складу са одредбама члана 52 Закона о раду¹⁵ и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе¹⁶.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља уговорима о раду/анексима уговора о раду и Одлуком о распореду, почетку и завршетку радног времена у Дому здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка (у даљем тексту: Одлука о радном времену) утврдио право на рад са скраћеним радним временом за укупно 120 извршилаца који обављају послове на 25 радних места, од којих:

- њих 88 обавља послове на 17 радних места која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, а
- њих 32 обавља послове на осам радних места која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Увођење скраћеног радног времена (поднаслов „Утврђивање права на рад са скраћеним радним временом“).

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17, 95/18 – аутентично тумачење

¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I

СКРЕТАЊЕ ПАЖЊЕ

1. Скрећемо пажњу да министар надлежан за финансије, у складу са својим овлашћењем из члана 47 став 5 Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему¹⁷, није ближе уредио начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода што условљава различито поступање и нетранспарентност коришћења сопствених прихода у здравственим установама.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља преузео обавезе и извршио расходе за одржавање објеката које не користи у сврху обављања здравствене делатности. Дом здравља је извршио ове расходе на терет сопствених прихода.

Начин коришћења сопствених прихода није ближе уређен од стране надлежних институција.

Потребно је да министар надлежан за финансије ближе уреди начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода како би се спречило различито поступање и нетранспарентност коришћења сопствених прихода у здравственим установама. *(Описано у делу V Прилог 3 – Јавне набавке)*

¹⁷ "Службени гласник РС", бр. 93/12

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

ПРИОРИТЕТ 1¹⁸

1. Дом здравља је до 1. јула 2020. године, тј. до почетка примене новоусвојеног Закона о јавним набавкама примењивао Правилник о начину обављања послова јавне набавке који није био ажуриран са тада важећим прописима којима су биле уређене јавне набавке: Законом о јавним набавкама ажурираним са последњим изменама и допунама донетим у 2015. години и Правилником о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца донетим у 2015. години (Прилог 1 - Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола);
2. Дом здравља није приликом спровођења поступака јавних набавки, праћења извршења уговора о јавним набавкама и контроле јавних набавки поштовао одредбе чл.17, 19, 30, 32, 34, 40, 55 и 63-68 Правилника о начину обављања послова јавне набавке који се примењивао у поступцима јавних набавки покренутим до 30. јуна 2020. године (Прилог 1 - Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола);
3. Дом здравља није у 2020. години, након почетка примене Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године па до истека године, донео посебан акт о набавкама којим би ближе уредио начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци, што није у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама.(Прилог 3 – Јавне набавке, Интерна регулатива и планирање јавних набавки);
4. Дом здравља није утврђивао процењену вредност јавних набавки на основу података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке, што није у складу са одредбама члана 64 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно члана 29 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Интерна регулатива и планирање јавних набавки);
5. Дом здравља је ускладио План јавних набавки за 2020. годину са одредбама Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године са 56 дана закашњења у односу на рок прописан чланом 239 став 2 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Интерна регулатива и планирање јавних набавки);
6. Дом здравља није донео измену и допуну Плана јавних набавки за 2019. годину с обзиром на то да је извршио нову набавку материјала за дијализу и повећао процењену вредност јавне набавке у Плану јавних набавки за 2019. годину за више од 10% , што није у складу са чланом 51 став 4 и 52 став 1 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Интерна регулатива и планирање јавних набавки);
7. Дом здравља је донео одлуке о покретању поступка четири јавне набавке подељене у партије које не садрже процењене вредности за сваку партију посебно, што није у складу са одредбама члана 53 став 1 тачка 5) Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
8. Дом здравља није обезбедио да сва решења о образовању комисије за спровођење поступка јавне набавке садрже рокове за извршење задатака комисије као обавезан податак и није решењем именовано заменике чланова комисије за спровођење

¹⁸ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана

- поступка јавне набавке, што није у складу чланом 53 ст. 3 и 4 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
9. Дом здравља није обезбедио доказе о непостојању сукоба интереса свих чланова комисије за спровођење поступка најмање шест јавних набавки јер нису сви чланови комисије потписали изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, а узели су учешће у спровођењу истих, што није у складу са одредбама члана 54 ст. 9 и 10 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
10. Дом здравља није објавио на својој интернет страници позиве за подношење понуда за најмање шест јавних набавки, што није у складу са одредбама члана 57 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао у поступцима јавних набавки покренутим до 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
11. Дом здравља није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори о набавци добара и услуга закључени у трајању до 12 месеци који се извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
12. Дом здравља није обезбедио да упутство понуђачима како да сачине понуду, као обавезан елемент конкурсне документације у поступцима најмање 12 јавних набавки садржи све податке прописане чланом члан 74 став 2 Закона о јавним набавкама и 9 Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
13. Дом здравља је конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке средстава за хигијену одреди имплементацију стандарда ISO 14001 (заштита животне средине) иако се истовремено један од обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке односи на поштовање обавеза које проистичу из прописа о заштити животне средине, што није у складу са одредбом члана 75 став 2 Закона о јавним набавкама, који се примењивао до 30. јуна 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
14. Дом здравља је конкурсном документацијом:
- у поступку јавне набавке услуга осигурања као додатни услов одреди примену стандарда ISO 27001 (систем менаџмента заштите и безбедности информација) који није у логичкој вези са предметом јавне набавке и
 - у поступку јавне набавке средстава за хигијену као додатни услов у погледу кадровског капацитета захтевао минимум пет запослених чиме се дискриминишу понуђачи који ангажују лица ван радног односа,
- што није у складу са чланом 10 став 2 и чланом 76 став 6 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);

15. Дом здравља није објавио на својој интернет страници конкурсну документацију и њене измене и допуне за најмање седам јавних набавки, што није у складу са одредбама члана 62 став 1 и члана 63 став 1 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
16. Дом здравља није припремио конкурсну документацију јавне набавке мале вредности за радове на адаптацији амбуланти тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду јер није ускладио податке о начину и условима плаћања у Упутству понуђачима како да сачине понуду и Моделу уговора, што није у складу са чланом 61 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
17. Дом здравља је у поступку јавне набавке мале вредности радова на адаптацији амбуланти објавио појашњење конкурсне документације које по својој суштини представља измене и допуне конкурсне документације, а да није продужио рок за подношење понуда с обзиром да је изменио и допунио конкурсну документацију четири дана пре истека рока за подношење понуда, што није у складу са одредбама члана 63 став 5 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
18. Дом здравља није обезбедио да записници о отварању понуда у поступцима јавних набавки подељених у партије, поред укупне процењене вредности јавне набавке, садрже и податке о процењеној вредности посебно за сваку партију, што није у складу са чланом 104 став 1 тачка 2) Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
19. Дом здравља није обезбедио да записници о отварању понуда у поступку најмање осам јавних набавки буду потписани од стране свих чланова комисије који су присуствовали отварању понуда, што није у складу са чланом 104 став 6 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
20. Дом здравља није обезбедио да извештаји о стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки подељених у партије, поред укупне процењене вредности јавне набавке, садрже и податке о процењеној вредности посебно за сваку партију, што није у складу са чланом 105 став 1 тачка 2) Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
21. Дом здравља је у поступцима јавних набавки медицинских помагала и материјала за дијализу доделио уговоре понуђачима чија понуда прелази износ процењене вредности јавне набавке за најмање 2,97 милиона динара, а да о томе није доставио образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, као и да се претходно није уверио да понуђена цена није већа од упоредиве тржишне цене, што није у складу са одредбама члана 107 ст. 4 и 5 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
22. Дом здравља је у позиву за подношење понуда за јавну набавку мале вредности санитетског и медицинског материјала одредио рок за доношење одлуке о додели уговора дужи од прописаног, што није у складу са чланом 108 став 3 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
23. Дом здравља није објавио на својој интернет страници одлуке о додели уговора у поступцима три јавне набавке, што није у складу са чланом 108 став 5 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);

24. Дом здравља је код шест закључених уговора о јавним набавкама у 2019. и 2020. години повећао обим набавке за више од 5% од вредности уговора, односно, за укупно 11,16 милиона динара, без спровођења поступка јавне набавке, што није у складу са чланом 115 став 1 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Праћење извршења уговора о јавним набавкама);
25. Дом здравља није објављивао обавештења о закљученим уговорима о јавним набавкама на Порталу јавних набавки у року утврђеном у члану 116 став 1 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Извештавање о јавним набавкама);
26. Дом здравља је извршио набавку дела канцеларијског и санитетског материјала, услуга интернета и дела услуга за одржавање софтвера и услуга за одржавање медицинске опреме у вредности од 5,27 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са чл. 7 и 39 став 2 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Набавке извршене без спроведеног поступка јавне набавке).

ПРИОРИТЕТ 2¹⁹

27. Дом здравља је објавио усклађени План јавних набавки за 2020. годину на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења, али не и на својој интернет страници, што није у складу са одредбама члана 88 став 3 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Интерна регулатива и планирање јавних набавки);
28. Дом здравља је уговорима о раду/анексима уговора о раду и Одлуком о радном времену утврдио скраћено радно време запосленима који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са одредбом члана 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и чл. 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На тај начин, увођењем скраћеног радног времена овим лицима, преузете су обавезе и извршени расходи за плате, по основу часова рада који нису ефективно извршени у износу од најмање 3,24 милиона динара, што није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему²⁰ (Прилог 4 – Увођење скраћеног радног времена, Утврђивање права на рад са скраћеним радним временом).
29. Дом здравља није усвојио стратегију управљања ризиком што није у складу са одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (Прилог 1 - Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола);
30. Дом здравља је Одлуком о радном времену утврдио рад са скраћеним радним временом на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са чланом 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и чл. 37 и 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 1 - Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола);

¹⁹ ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана

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

31. Дом здравља није усагласио податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим пословима у Акту о процени ризика са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова, што није у складу са одредбама члана 6 став 1 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини (Прилог 4 – Увођење скраћеног радног времена, Акт о процени ризика за радна места у радној околини);
32. Дом здравља није успоставио интерну ревизију на један од начина предвиђених чланом 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 - Интерна контрола и интерна ревизија, Интерна ревизија);

1. Резиме препорука

ПРИОРИТЕТ 1

1. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом спровођења поступака јавних набавки, праћења извршења уговора о јавним набавкама и контроле јавних набавки у потпуности примењује одредбе Правилника о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 1 - Интерна контрола и интерна ревизија, Препорука број 2);
2. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да процењену вредност јавне набавке одређују на основу података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке који морају бити валидни у време покретања поступка, а који укључују проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично, као и да о томе сачињавају белешку у складу са одредбама чл. 29 и 41 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 5);
3. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да врше измене и допуне плана јавних набавки у случају потребе за новом набавком, као и у случају повећања процењене вредности јавне набавке из првобитног плана за више од 10%, те у случају измене предмета набавке, као и да покрећу поступак јавне набавке ако је она предвиђена у годишњем плану јавних набавки у складу са чланом 88 ст. 4 и 6 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 7);
4. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у одлуку о покретању поступка јавне набавке подељене у партије, поред процењене укупне вредности јавне набавке уносе и процењене вредности за сваку партију посебно у складу са чланом 91 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 8);
5. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да сваки члан комисије за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак јавне набавке потпише изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса како би се избегло нарушавање начела обезбеђења конкуренције и једнакости привредних субјеката како је то прописано чланом 50 ст. 7 и 8 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 9);
6. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да модели уговора, као обавезни део конкурсне документације, као и закључени уговори у трајању до 12 месеци чије се плаћање реализује у две буџетске године садрже одредбу да ће обавезе

које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 10);

7. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да упутство понуђачима како да сачине понуду, као обавезан елемент конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају у складу са одредбама члана 10 Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 11);

8. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да основе за искључење прописане чланом 111 Закона о јавним набавкама не одређују у конкурсној документацији истовремено и као критеријуме за избор привредног субјекта (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 12);

9. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да критеријуми за избор привредног субјекта буду у логичкој вези и сразмерни са предметом набавке, тј. поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације тако што неће користити дискриминаторске критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, техничке спецификације и критеријуме за доделу уговора који онемогућавају било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке у складу са чл. 7 и 114 став 4 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 13);

10. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности којима ће обезбедити усклађеност података датих у елементима конкурсне документације, односно да конкурсну документацију сачињавају тако да омогуће припрему и подношење понуде, односно пријаве у складу са чланом 94 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 14);

11. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да измене и допуне конкурсне документације као и додатна објашњења потенцијалним понуђачима у вези са истом, врше на начин прописан одредбама чл. 87, 96 и 97 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 15);

12. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности којима ће обезбедити да извештај о поступку јавне набавке подељене у партије који се саставља након спроведене стручне оцене понуда односно пријаве, између осталих података, садржи процењену вредност јавне набавке посебно за сваку партију у складу са чланом 145 став 2 тачка 1) Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 16);

13. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности за праћење извршења уговора закључених у спроведеним поступцима јавних набавки, како би се смањио ризик од преузимања обавеза и извршавања расхода који нису у складу са чланом 160 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 17);

14. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обавештење о додели уговора објављују року прописаном чланом 109 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 18);

15. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уведу контролне поступке којима ће обезбедити спровођење поступака јавних набавки за све набавке које нису

изузете од примене Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 19);

ПРИОРИТЕТ 2

16. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да план јавних набавки објављују на интернет страници Дома здравља у року од десет дана од дана доношења у складу са одредбама члана 88 став 3 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 6);

17. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да рад са скраћеним радним временом утврђују за обављање послова само на оним радним местима која су у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада утврђена као радна места с повећаним ризиком, како је то прописано чланом 52 ст.1 и 2 Закона о раду и чл.37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 21).

18. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да Одлуком о радном времену буде утврђено скраћено радно време за обављање послова само на оним радним местима која су претходно у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада Актом о процени ризика утврђена као радна места с повећаним ризиком у складу са чланом 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и члана 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 1 - Интерна контрола и интерна ревизија, Препорука број 3);

19. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим пословима у Акту о процени ризика ускладе са важећим Правилником о организацији и систематизацији послова у складу са одредбама члана 6 став 1 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 20);

20. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да усвоје стратегију управљања ризиком и да је редовно ажурирају у складу са одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (Прилог 1 - Интерна и интерна ревизија, Препорука број 1);

21. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности на успостављању интерне ревизије у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 - Интерна контрола и интерна ревизија, Препорука број 4);

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Дом здравља је на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији²¹, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

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

1. За налазе, односно неправилности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана Дом здравља обавезан је да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања;

2. За налазе, односно неправилности за које су дате препоруке другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана Дом здравља обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности или смањења ризика од појављивања неправилности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;

3. За неправилности за чије је отклањање потребно време дуже од годину дана Дом здравља је обавезан да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности или смањења ризика од појављивања неправилности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;

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

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

²¹ „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 –др. закон

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

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

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
24. август 2021. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу члана 9 Закона о Државној ревизорској институцији²², Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2021. годину²³, Закључка о спровођењу ревизије Дома здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка²⁴ и Закључка о измени и допуни закључка о спровођењу ревизије Дома здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка²⁵.

1. Предмет ревизије

Спроводи се ревизија правилности пословања која се односи на 1) јавне набавке и 2) увођење скраћеног радног времена.

2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара 2019. године до 31. децембра 2020. године за предмет ревизије који се односи на јавне набавке и пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2020. године за предмет ревизије који се односи на увођење скраћеног радног времена.

3. Информације о субјекту ревизије

Назив: Дом здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка

Седиште и адреса: Краља Петра I 26а, 21400 Бачка Паланка

Матични број: 08106452

ПИБ: 100752135

Број уписа у регистар: Привредни суд у Новом Саду број Фи 398/99 од 25. фебруара 1999. године, регистарски уложак број: 1-849 Нови Сад

Историјат Дома здравља

Дом здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка, у свом првобитном облику основан је од стране Скупштине општине Бачка Паланка, Одлуком о оснивању Дома здравља Бачка Паланка²⁶. Заједно са Домом здравља Бачка Паланка истом одлуком основана је и Народна апотека „Хигија“ Бачка Паланка. Скупштина општине Бачка Паланка донела је Одлуку²⁷ којом је извршено обједињавање дотадашњег Дома здравља Бачка Паланка и Народне апотеке „Хигија“ Бачка Паланка у Дом здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка. Над Домом здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка у складу са тадашњим прописима оснивачка права од 1996. године до 2002. године оснивачка права вршила је Република Србија, а од 2002. године оснивачка права врши поново локална самоуправа тј. општина Бачка Паланка. У складу са чланом 74 став 2 Закона о здравственој заштити²⁸ који је ступио на снагу 19. априла 2019. године, Покрајинска влада је на седници одржаној 18. децембра 2019. године донела Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Др Младен Стојановић“.

²² „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон

²³ Број: 06-1635/2020-02/1 од 24. децембра 2020. године

²⁴ Број: 400-112/2021-05/1 од 4. јануара 2021. године

²⁵ Број: 400-112/2021-05/7 од 6. априла 2021. године

²⁶ Број 03-191/76 од 23. марта 1976. године

²⁷ Број 011-15/91 од 5. априла 1991. године

²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 25/19

Делатност

У обављању здравствене делатности у Дому здравља обезбеђује се хитна медицинска помоћ, здравствена заштита одраслих становника, кућно лечење и нега, здравствена заштита жена, здравствена заштита деце и школске деце и поливалентна патронажа, стоматолошка здравствена заштита, здравствена заштита запослених – медицина рада, лабораторијска дијагностика, радиолошка и ултразвучна дијагностика, пнеумофтизиолошка здравствена заштита, заштита менталног здравља – психијатрија, интерна медицина, офталмологија, оториноларингологија, физикална медицина и рехабилитација, дерматовенерологија, хемодијализа.

Органи Дома здравља

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

Вршећи своја оснивачка права Скупштина општине Бачка Паланка је у 2016. години, у складу са одредбама Закона о здравственој заштити који је у то време био на снази, донела:

- Решење о именовању директора Дома здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка на период од четири године, и
- Решење о именовању председника и чланова Управног одбора (пет чланова) и Надзорног одбора (три члана) Дома здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка.

Покрајинска влада Аутономне покрајине Војводине је на седници одржаној 18. децембра 2019. године донела Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка. Чланом 4 став 1 наведене одлуке утврђено је да послове и дужности директора и председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља врше лица именована до дана ступања на снагу ове одлуке, до именовања директора, председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља у складу са законом.

Законом о здравственој заштити је прописано да директора, заменика директора, председника и чланове управног и надзорног одбора именује и разрешава оснивач. Управни и надзорни одбор, по истеку мандата, односно разрешења, наставља да обавља послове у складу са законом и статутом здравствене установе до дана именовања нових, односно привремених органа, а највише три месеца од дана истека мандата, односно разрешења. Оснивач здравствене установе дужан је да именује управни и надзорни одбор здравствене установе најкасније у року од три месеца од дана истека мандата претходних органа²⁹. Директор здравствене установе именује се на основу јавног конкурса, који расписује управни одбор здравствене установе 90 дана пре истека мандата директора³⁰. На основу предлога управног одбора, оснивач је дужан да изабере кандидата са ранг листе кога решењем именује за директора здравствене установе³¹. Ако управни одбор здравствене установе не изврши избор кандидата за директора здравствене установе, односно ако оснивач здравствене установе не именује директора здравствене установе, као и у случају кад дужност директора престане пре истека мандата, док се не спроведе конкурс за директора, оснивач ће именовати вршиоца дужности директора на период не дужи од шест месеци, који може имати само један мандат³².

²⁹ члан 113 ст. 4, 8 и 9 Закона о здравственој заштити

³⁰ члан 116 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити

³¹ члан 116 став 18 Закона о здравственој заштити

³² члан 117 став 1 Закона о здравственој заштити

Сагласно Закону о здравственој заштити управни одбор у дому здравља, поликлиници, апотекарској установи, заводу и болници има три члана, од којих је један члан из здравствене установе, а два члана су представници оснивача³³.

Сагласно Закону о здравственој заштити од дана преузимања оснивачких права над здравственим установама, Република Србија, односно аутономна покрајина, именовале органе здравствене установе у складу са овим законом³⁴.

На основу поменуте одлуке Покрајинске владе дотадашњи директор, председник и чланови Управног одбора³⁵ и Надзорног одбора Дома здравља су наставили да обављају ове послове током целе 2020. године, после преузимања оснивачких права од стране Аутономне покрајине Војводине и после истека четворогодишњег мандата у јуну, односно августу 2020. године. Оснивач није у року прописаном Законом о здравственој заштити именовано органе здравствене установе.

Покрајинска влада је на седници одржаној 19. маја 2021. године донела решења³⁶ о именовану директора и председника и чланова Управног и Надзорног одбора Дома здравља.

Унутрашња организација Дома здравља

У оквиру Дома здравља образовани су основни организациони делови као унутрашње организационе јединице и то:

1. Служба хитне медицинске помоћи
2. Служба за здравствену заштиту одраслих становника и кућно лечење
3. Служба за здравствену заштиту деце и жена са поливалентном патронажом
4. Служба за стоматолошку здравствену заштиту
5. Служба за радиолошку и лабораторијску дијагностику
6. Служба за специјалистичко – консултативну делатност
7. Служба за дијализу
8. Служба за фармацеутску делатност,
9. Служба за правне, економско – финансијске, техничке и друге сличне послове.

Унутрашња организација, назив и врсте послова, врсту и степен стручне спреме, потребно знање, вештине и способности, опис послова које запослени обавља и друга питања везана за систематизацију ближе су уређени Правилником о организацији и систематизацији послова који има три измене и допуне.

³³ члан 120 став 1 Закона о здравственој заштити

³⁴ члан 262 став 3 Закона о здравственој заштити

³⁵ у саставу од пет чланова, иако је Законом о здравственој заштити који је ступио на снагу 19. априла 2019. године прописано да управни одбор дома здравља има три члана

³⁶ 127 Број: 022-334/2021 од 19. маја 2021. године; 127 Број: 022-82/2021-28 од 19. маја 2021. године; 127 Број: 022-82/2021-30 од 19. маја 2021. године

Финансирање Дома здравља

Дом здравља је здравствена установа из Плана мреже здравствених установа³⁷, која остварује средства за рад на начин прописан чланом 144 Закона о здравственој заштити.

Од укупно остварених прихода и примања од продаје нефинансијске имовине у износу од 828.443.000 динара у 2020. години, 75% потиче из средстава организација за обавезно социјално осигурање, а 25% из осталих извора.

4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима

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

Спровели смо адекватне ревизорске поступке да би добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са

- 1) планирањем, спровођењем и праћењем и извршавањем уговора о јавним набавкама извршене у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима, и за планиране сврхе и
- 2) увођење скраћеног радног времена за послове на радним местима са повећаним ризиком.

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

На основу процене ризика утврђено је да је ради остваривања циљева ревизије потребно спровести ревизију правилности пословања у делу који се односи на јавне набавке и увођење скраћеног радног времена за послове на радним местима са повећаним ризиком на нивоу Дома здравља као целине.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

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

- 1) Закон о буџетском систему,
- 2) Закон о платама у државним органима и јавним службама³⁸,
- 3) Закон о здравственој заштити,
- 4) Закон о здравственом осигурању³⁹,
- 5) Закон о раду;
- 6) Закон о безбедности и здрављу на раду,
- 7) Закон о јавним набавкама,

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

³⁸ „Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 116/08 - др. закони, 92/11, 99/11 - др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 - др. закон, 113/17 - др. закони, 95/18 - др. закони, 86/19 - др. закони и 157/20 - др. закони;

³⁹ „Службени гласник РС“, бр. 25/19

- 8) Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе;
- 9) подзаконски прописи који су донети у вези спровођења ових закона.

Критеријуми на основу којих је извршено оцењивање предмета ревизије су:

- 1) Да ли је послодавац донео акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и утврдио начин и мере за њихово отклањање? (Закон о безбедности и здрављу на раду, члан 13 став 1);
- 2) Да ли је запосленима који раде на пословима са повећаним ризиком утврђено право на скраћено радно време у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада? (Закон о раду, члан 52 став 2 и Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, члан 38 став 1);
- 3) Да ли је уговором о раду или одлуком о радном времену утврђено право на скраћено радно време супротно акту о процени ризика?
- 4) Да ли су поступци планирања јавних набавки спроведени у складу са Законом о јавним набавкама?
- 5) Да ли су поступци спровођења јавних набавки спроведени у складу са Законом о јавним набавкама?
- 6) Да ли су уговори закључени у складу са Законом о јавним набавкама, као и да ли је реализација и измена уговора спроведена у складу са законом?
- 7) Да ли су извршене набавке добара без спроведеног поступка јавне набавке који је био обавезан по Закону?
- 8) Да ли су набавке на које се закон не примењује спроведене у складу са интерним актом наручиоца?

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа и општих аката који уређују спровођење јавних набавки и увођење скраћеног радног времена;
- анализу интерних аката и процедура Дома здравља којим је ближе уређен поступак јавне набавке и увођење скраћеног радног времена;
- испитивање активности, одлука Дома здравља у вези са јавним набавкама и увођењем скраћеног радног времена и
- интервјуисање одговорних особа Дома здравља.

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

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

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

V – ПРИЛОЗИ

Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија

Интерна финансијска контрола представља скуп политика и процедура које руководство успоставља у циљу економичног, ефикасног и ефективног испуњавања циљева субјекта ревизије, поштовања спољашњих правила и политика управљања, заштите имовине и података, спречавања и препознавања превара и грешака, очувања квалитета рачуноводствених евиденција и правовременог пружања поузданих финансијских и управљачких информација. Интерна контрола у јавном сектору код корисника јавних средстава обухвата:

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

1.1. Финансијско управљање и контрола

Сагласно Правилнику о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководиоца корисника јавних средстава, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин кроз:

- 1) пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
- 2) потпуност, реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;
- 3) добро финансијско управљање и заштиту средстава и података (информација).

Финансијско управљање и контрола обухвата пет међусобно повезаних елемената: 1) контролно окружење; 2) управљање ризицима; 3) контролне активности; 4) информисање и комуникација; 5) праћење и процена система.

У циљу успостављања квалитетног контролног окружења које подразумева лични и професионални интегритет и етичке вредности руководства и запослених, начин управљања, организациону структуру, успостављање поделе одговорности и овлашћења, политике и праксу у људским ресурсима као и компетентност запослених, Дом здравља је донео следеће акте:

- Статут, којим је утврдио делатност, унутрашњу организацију, управљање, пословање, услове за именовање и разрешење директора и друга питања од значаја;
- Правилник о организацији и систематизацији послова, којим је утврдио унутрашњу организацију, назив и врсте послова, врсту и степен стручне спреме, потребно знање, вештине и способности, опис послова које запослени обавља и његово надређено лице, као и друга питања везана за систематизацију послова;
- Пословни кодекс⁴⁰ којим је утврдио општа правила пословног понашања ради унапређивања радне дисциплине и професионалног и стручног обављања послова.

⁴⁰ Број: 03-900/14 од 4. јуна 2014. године

Управљање ризицима обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу утицати на остварење циљева корисника јавних средстава, обезбеђујући разумно уверавање да ће ти циљеви бити остварени. Одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору прописано је да руководилац корисника јавних средстава ради вршења наведених активности усваја стратегију управљања ризиком, која се ажурира сваке три године, као и у случају када се контролно окружење значајније измени.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није дефинисао стратешке и оперативне циљеве, идентификовао и проценио ризике који се односе на остваривање тих циљева и усвојио стратегију управљања ризицима, што није у складу са одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Откривена неправилност 1: Дом здравља није усвојио стратегију управљања ризиком што није у складу са одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Препорука број 1. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да усвоје стратегију управљања ризиком и да је редовно ажурирају у складу са одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Контролне активности су писане политике и процедуре и њихова примена, а успостављају се ради пружања разумног уверавања да су ризици који утичу на постизање циљева ограничени на прихватљив ниво у складу са одредбама члана 8 став 1 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

У поступку ревизије је извршен увид у контролне активности успостављене у областима које се односе предмет ревизије – јавне набавке и увођење скраћеног радног времена.

Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама

Одредбама члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године наручилац је дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

Дом здравља је до 1. јула 2020. године, тј. до почетка примене новоусвојеног Закона о јавним набавкама примењивао Правилник о начину обављања послова јавне набавке донет 2014. године. Наведени правилник је донет на основу :

- Закона о јавним набавкама из 2012. године и није био усклађен са Законом о изменама и допунама Закона о јавним набавкама из 2015. године,
- Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца донетог у 2013. години, иако је до 1. јула 2020. године, тј. до почетка примене новоусвојеног Закона о јавним набавкама важећи пропис био Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца донет у 2015. години.

Дом здравља је у марту 2021. године на основу члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године, донео Правилник о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка којим је ближе уредио поступак јавне набавке.

Откривена неправилност 2: Дом здравља је до 1. јула 2020. године, тј. до почетка примене Закона о јавним набавкама примењивао Правилник о начину обављања послова јавне набавке који није био ажуриран са тада важећим прописима којим су се уређивале јавне набавке: Законом о јавним набавкама ажурираним са последњим изменама и допунама донетим у 2015. години и Правилником о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца донетим у 2015. години.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља приликом спровођења - поступака јавних набавки, праћења извршења уговора о јавним набавкама и контроле јавних набавки није у потпуности поштовао одредбе Правилника о начину обављања послова јавне набавке у делу:

- утврђивања процењене вредности набавке након спроведеног испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке о којем се сачињава белешка или записник (члан 17 и 19 Правилника о начину обављања послова јавне набавке);
- услова за покретање поступка (члан 30 Правилника о начину обављања послова јавне набавке);
- доношења одлука о именовању заменика чланова комисије за јавну набавку и обавезе потписивања изјаве чланова комисије којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса (члан 32 став 7 и 9 Правилника о начину обављања послова јавне набавке);
- обавезе објављивања огласа о јавној набавци на интернет страници Дома здравља (члан 34 став 2 Правилника о начину обављања послова јавне набавке);
- обавезе присуства чланова комисије или њихових заменика поступку отварања понуда (члан 40 став 2 Правилника о начину обављања послова јавне набавке);
- провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова у односу на услове из уговора и обавезе сачињавања записника о пријему предмета набавке у којем се констатује да ли је добављач испунио уговорену обавезу и коју потписују наручилац и добављач (члан 55 Правилника о начину обављања послова јавне набавке);
- контроле јавних набавки и то: доношења годишњег плана контроле јавних набавки, спровођења контроле и сачињавања извештаја о спроведеној контроли (чл. 63-68 Правилника о начину обављања послова јавне набавке).

Откривена неправилност 3: Дом здравља није приликом спровођења поступака јавних набавки, праћења извршења уговора о јавним набавкама и контроле јавних набавки поштовао у потпуности одредбе чл.17, 19, 30, 32, 34, 40, 55 и 63-68 Правилника о начину обављања послова јавне набавке који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Препорука број 2. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом спровођења поступака јавних набавки, праћења извршења уговора о јавним набавкама и контроле јавних набавки примењују одредбе Правилника о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка који је у примени од 1. јула 2020. године.

Контролне активности у области увођења скраћеног радног времена

Одредбама члана 52 Закона о раду и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, утврђеним законом или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме личне заштите, постоји повећано дејство на здравље запосленог (радна места са повећаним ризиком) скраћује радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часова дневно. Скраћено радно време утврђује се на основу стручне анализе, у складу са законом.

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

Дом здравља је у 2016. години донео Одлуку о радном времену и две њене измене и допуне у 2017. и 2018. години којом је утврђено радно време за све запослене у Дому здравља. Овом одлуком утврђене су организационе јединице и радна места на којима је уведено радно време краће од 40 сати недељно. Скраћено радно време за одређене групе послова утврђено је у складу са смерницама датим у члану 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Дом здравља је на тај начин, непосредном применом Одлуке о радном времену донете на основу члана 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, утврдио право на рад са скраћеним радним временом на одређеним радним местима без обзира да ли су иста на основу претходно извршене процене ризика и стручне анализе службе медицине рада Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља на основу Одлуке о радном времену утврдио право на скраћено радно време за укупно 120 извршилаца који обављају послове на 25 радних места, од којих њих 88 обавља послове на 17 радних места која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, а њих 32 обавља послове на осам радних места која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

Откривена неправилност 4: Дом здравља је Одлуком о радном времену утврдио рад са скраћеним радним временом на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и члана 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 3. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да Одлуком о радном времену буде утврђено скраћено радно време за обављање послова само на оним радним местима која су претходно у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада Актом о процени ризика утврђена као радна места с повећаним ризиком у складу са 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и члана 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

1.2. Интерна ревизија

Корисници јавних средстава, у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему, успостављају интерну ревизију која на основу објективног прегледа доказа обезбеђује уверавање о адекватности и функционисању постојећих процеса управљања ризиком, контроле и управљања организацијом да ли ови процеси функционишу на предвиђен начин и омогућују остварење циљева организације. Поред тога, интерна ревизија пружа саветодавне услуге у циљу повећања вредности и побољшања процеса управљања датом организацијом, управљања ризицима и контроле.

Успостављање и функционисање интерне ревизије ближе је уређено Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

Управни одбор Дома здравља донео је 19. јуна 2014. године Правилник о интерној ревизији у Дому здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка⁴¹ којим је уредио критеријуме за организовање и стандарде и методолошка упутства за поступање интерне ревизије. Дом здравља није Правилником о организацији и систематизацији послова систематизовао послове интерног ревизора.

У поступку ревизије нису пружени докази о успостављању интерне ревизије као елемента интерне финансијске контроле у Дому здравља.

Откривена неправилност 5: Дом здравља није успоставио интерну ревизију на један од начина предвиђених чланом 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору.

Препорука број 4. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности на успостављању интерне ревизије у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

⁴¹ Број: 03-1006/14 од 19. јуна 2014. године

Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије

Дом здравља није био у 2020. години, након почетка примене Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године па до истека године, донео посебан акт о набавкама којим би ближе уредио начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци, иако је у том периоду планирао и спроводио поступке јавних набавки, што није у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

Одговорна лица Дома здравља су у поступку ревизије прихватила препоруку „да донесу посебан акт о набавкама којим би ближе уредили начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци, у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године“, предузела мере и активности за њено извршење и као доказ доставила Правилник о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка, донет 4. марта 2021. године, којим је ближе уређен поступак јавне набавке, и то: начин планирања јавних набавки (критеријуми, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, начин спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начин комуникације унутар наручиоца, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица. Дом здравља је овај правилник објавио на својој интернет страници.

Прилог 3 – Јавне набавке

У ревидираном периоду, од 1. јануара 2019. године до 31. децембра 2020. године, јавне набавке су биле уређене са два закона: Законом о јавним набавкама који је донет 2012. године и био је у примени до 30. јуна 2020. године и Законом о јавним набавкама који је донет 2019. године, а у примени је од 1. јула 2020. године. На основу наведених закона донето је више подзаконских аката којима су јавне набавке ближе уређене. Сагласно члану 239 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене наведеног закона окончани су по прописима⁴² према којима су започети.

Дом здравља је у 2019. и 2020. години спровео седам отворених поступака и 25 поступака јавних набавки мале вредности. Укупна вредност закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години износи 112.800.231 динара.

У поступку ревизије је извршен увид у финансијске извештаје, пословне књиге, Портал јавних набавки, интернет страницу Дома здравља, као и у изворну документацију о спроведеним набавкама добара, услуга и радова у оквиру одабраног узорка. Вредност закључених уговора, обухваћених тестирањем износи 75.637.313 динара и чини 67% од укупне вредности закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години.

3.1. Интерна регулатива и планирање јавних набавки

3.1.1. Интерни акт о јавним набавкама

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

Дом здравља је у новембру 2020. године донео Правилник о јавним набавкама на које се Закон не примењује, којим је ближе уредио начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга и исти објавио на својој интернет страници.

Дом здравља до краја 2020. године није посебним актом ближе уредио начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) како је то прописано чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године. Дом здравља је у 2020. години, после почетка примене наведеног закона планирао девет јавних набавки, а до краја године је спровео јавну набавку горива за моторна возила и започео поступак спровођења јавне набавке санитетског материјала.

Налаз: Дом здравља је донео посебан акт којим је ближе уредио начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

⁴² Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС, бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015) и подзаконска акта донета на основу тог закона

Откривена неправилност 6: Дом здравља није у 2020. години, након почетка примене Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године па до истека године, донео посебан акт о набавкама којим би ближе уредио начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци, што није у складу са чланом 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

Мере предузете у поступку ревизије: Дом здравља је у марту 2021. године на основу члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама донео Правилник о начину обављања послова јавних набавки у Дому здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка којим је ближе уредио поступак јавне набавке (*деталније описано у Прилогу 2 – Предузете мере у поступку ревизије*).

Интерни акт о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

Одредбама члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке.

Дом здравља је до 30. јуна 2020. године, односно до почетка примене новоусвојеног Закона о јавним набавкама примењивао Правилник о начину обављања послова јавне набавке који није био ажуриран са тада важећим прописима којим су се уређивале јавне набавке (*деталније описано у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија*).

3.1.2. Службеник за јавне набавке

Законом о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године прописано је да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки. Наручилац чија укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од 25 милиона динара мора да има најмање једног службеника за јавне набавке. Наручилац је дужан да лицу које обавља послове јавних набавки омогући да у року од три месеца од дана заснивања радног односа, односно од дана када се стекну услови, положи стручни испит за службеника за јавне набавке⁴³.

Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова у оквиру Одељења за економско финансијске послове систематизовао послове службеника за јавне набавке са једним извршиоцем и распоредио једно лице да обавља послове тог радног места. Запослена која је обављала послове службеника за јавне набавке је положила стручни испит за службеника за јавне набавке.

Налаз: Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова систематизовао послове службеника за јавне набавке и распоредио једно лице које је положило стручни испит за службеника за јавне набавке да обавља послове тог радног места.

⁴³ члан 134 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

3.1.3. Процењена вредност јавних набавки

Законом о јавним набавкама прописано је да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка⁴⁴.

Законом о јавним набавкама прописано је да наручилац у писаној форми евидентира и документује све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци⁴⁵.

Дом здравља није пружио доказе да је за планиране и спроведене јавне набавке у 2019. и 2020. години спроводио испитивање и истраживање тржишта предмета јавне набавке на којем се заснива процењена вредност тих јавних набавки. Одговорна лица су дала информацију тиму за ревизију да је Дом здравља утврђивао процењену вредност на основу података о вредности добара, услуга и радова набављених у претходној години и расположивих средстава за финансирање набавки. Дом здравља није евидентирао и документовао наведене радње током планирања и спровођења поступака јавних набавки.

Откривена неправилност 7: Дом здравља није утврђивао процењену вредност јавних набавки на основу података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке, што није у складу са одредбама члана 64 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно члана 29 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Препорука број 5. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да процењену вредност јавне набавке одређују на основу података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке који морају бити валидни у време покретања поступка, а који укључују проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично, као и да исте у писаној форми евидентирају и документују у складу са одредбама чл. 29 и 41 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

3.1.4. Планирање јавних набавки

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи прописане елементе, као и да исти са свим његовим каснијим изменама и допунама објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења⁴⁶.

Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки. У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки⁴⁷.

⁴⁴ члан 64 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 29 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

⁴⁵ члан 16 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 41 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

⁴⁶ члан 51 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 88 ст.1 и 3 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

⁴⁷ члан 52 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 88 ст.6 и 7 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

Одредбом члана 239 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године прописано је да су наручиоци дужни да даном почетка примене овог закона план јавних набавки ускладе са одредбама овог закона.

План јавних набавки за 2019. годину

Одлуком⁴⁸ Управног одбора Дома здравља, донетој на седници одржаној 25. јануара 2019. године, усвојен је План јавних набавки за 2019. годину. Увидом у садржину Плана јавних набавки за 2019. годину утврђено је да је Дом здравља планирао спровођење поступака јавних набавки укупне процењене вредности 217.339.000 динара, од чега за набавку добара 197.154.000 динара, за набавку услуга 19.100.000 динара и за набавку радова 1.085.000 динара.

Табела број 1. Преглед планираних јавних набавки у 2019. години

Предмет набавке	Врста поступка	Број поступка	Процењена вредност
1	2	3	4
добра	Отворени поступак - централизована набавка	4	146.658.000
	Отворени поступак	3	37.846.000
	Јавна набавка мале вредности	10	12.650.000
услуге	Отворени поступак - централизована набавка	1	6.500.000
	Јавна набавка мале вредности	6	12.600.000
радови	Јавна набавка мале вредности	1	1.085.000
Укупно		25	217.339.000

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

Увидом у План јавних набавки за 2019. годину утврђено је да исти садржи све наведене прописане податке.

Налаз: План јавних набавки Дома здравља за 2019. годину садржи све податке прописане чланом 51 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Одредбом члана 51 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године прописано је да план јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

Увидом у Портал јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објавио План јавних набавки за 2019. годину на дан његовог усвајања од стране Управног одбора Дома здравља.

⁴⁸ Број: 03-1/4-4-19 од 25. јануара 2019. године

Налаз: Дом здравља је објавио План јавних набавки за 2019. годину на Порталу јавних набавки у прописаном року од десет дана од дана доношења у складу са чланом 51 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

План јавних набавки за 2020. годину

Одлуком⁴⁹ Управног одбора Дома здравља донетој на седници одржаној 31. јануара 2020. године усвојен је План јавних набавки за 2020. годину. Одлуком⁵⁰ Управног одбора Дома здравља донетој на седници одржаној 23. јуна 2020. године усвојене су измене и допуне Плана јавних набавки за 2020. годину.

Увидом у садржину Плана јавних набавки за 2020. годину, утврђено је да је Дом здравља планирао спровођење поступака јавних набавки укупне процењене вредности 226.865.000 динара, од чега за набавку добара 206.305.000 динара и за набавку услуга 20.560.000 динара.

Табела број 2. План јавних набавки у 2020. години сачињен по Закону о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

у динарима

Предмет набавке	Врста поступка	Број поступака	Прцењена вредност
1	2	3	4
добра	Отворени поступак - централизована набавка	4	154.315.000
	Отворени поступак	3	35.900.000
	Јавна набавка мале вредности	9	16.090.000
услуге	Отворени поступак - централизована набавка	2	9.460.000
	Јавна набавка мале вредности	5	11.100.000
Укупно		23	226.865.000

Увидом у План јавних набавки за 2020. годину утврђено је да исти садржи све податке прописане одредбом члана 51 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Налаз: Дом здравља је донео План јавних набавки за 2020. годину који садржи све податке прописане чланом 51 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Увидом у Портал јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објавио План јавних набавки за 2020. годину пети дан од дана његовог усвајања од стране Управног одбора Дома здравља, а Измене и допуне Плана јавних набавки за 2020. годину на дан њиховог усвајања од стране Управног одбора Дома здравља.

Налаз: Дом здравља је објавио План јавних набавки за 2020. годину и његове измене и допуне на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења у складу са чланом 51 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

⁴⁹ Број: 03-1/2-5-20 од 31. јануара 2020. године

⁵⁰ Број: 03-1/8-20 од 23. јуна 2020. године

План јавних набавки за 2020. годину усклађен са новим Законом о јавним набавкама

Одредбом члана 239 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године утврђено је да су наручиоци дужни да даном почетка примене овог закона план јавних набавки ускладе са одредбама овог закона.

Одлуком⁵¹ Управног одбора Дома здравља донетој на седници одржаној 25. августа 2020. године усвојен је План јавних набавки за 2020. годину који је усклађен са одредбама Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Откривена неправилност 8: Дом здравља је ускладио План јавних набавки за 2020. годину са одредбама Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године са 56 дана закашњења у односу на рок прописан чланом 239 став 2 Закона о јавним набавкама.

Увидом у садржину овог плана утврђено је да он садржи оне јавне набавке из претходног плана за чије спровођење није био покренут поступак до 1. јула 2020. године, као и да не садржи јавне набавке мале вредности из претходног плана чија је процењена вредност испод 1.000.000 динара. Поступци јавних набавки мале вредности за добра и услуге процењене вредности преко 1.000.000 динара из претходног плана измењени су у јавне набавке у отвореном поступку у новом, усклађеном плану.

Табела број 3. План јавних набавки у 2020. години усклађен са новим Законом о јавним набавкама

у динарима

Предмет набавке	Врста поступка	Број поступака	Процењена вредност
1	2	3	4
добра	Отворени поступак - централизована набавка	4	154.275.000
	Отворени поступак	4	32.090.000
услуге	Отворени поступак - централизована набавка	1	4.800.000
Укупно		9	191.165.000

Одредбама члана 88 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године прописано је да план јавних набавки и све његове касније измене и допуне наручилац објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења.

Увидом у Портал јавних набавки и интернет страницу Дома здравља утврђено је да је Дом здравља објавио усклађени План јавних набавки за 2020. годину на Порталу јавних набавки четврти дан од дана његовог усвајања од стране Управног одбора Дома здравља, али да исти није објавио на својој интернет страници.

Откривена неправилност 9: Дом здравља је објавио усклађени План јавних набавки за 2020. годину на Порталу јавних набавки у прописаном року од десет дана од дана доношења, али не и на својој интернет страници, што није у складу са одредбама члана 88 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Препорука број 6. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да план јавних набавки објављују и на интернет страници Дома здравља у року од десет дана од дана

⁵¹ Број: 03-1/12-20 од 25. августа 2020. године

доношења у складу са одредбама члана 88 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

3.2. Спровођење поступака јавних набавки

Дом здравља је у 2019. и 2020. години спровео седам отворених поступака⁵² и 25 поступака јавних набавки мале вредности⁵³.

Тестирањем је обухваћено 15 јавних набавки планираних и спроведених у 2019. и 2020. години, од чега шест отворених поступака и девет поступака јавних набавки мале вредности.

Табела број 4. Преглед узоркованих и тестираних јавних набавки

у динарима					
Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Процењена вредност	Врста поступка	Датум закључења уговора	Уговорена вредност без ПДВ
1	2	3	4	5	6
03-207/19	Медицинска помагала	9.846.000	Отворени поступак	18.3.2019, 6.5.2019	9.772.859
03-206/19	Одржавање хигијене у Дому здравља	4.120.000	Јавна набавка мале вредности	1.3.2019.	4.120.000
03-425/19	Материјал за дијализу	12.000.000	Отворени поступак	25.4.2019, 6.5.2019.	12.288.160
03-1253/19	Адаптација сеоских амбуланти	1.085.000	Јавна набавка мале вредности	10.6.2019.	917.872
03-1357/19	Сервис и поправка моторних возила	1.800.000	Јавна набавка мале вредности	14.6.2019.	1.800.000
03-1813/19	Гориво за моторна возила	10.000.000	Отворени поступак	11.9.2019.	10.050.695
03-2131/19	Средства за хигијену	700.000	Јавна набавка мале вредности	17.10.2019.	698.915
03-2615/19	Санитетски и медицински материјал	4.500.000	Јавна набавка мале вредности	20.1.2020, 30.1.2020.	4.052.720
03-2642/19	Лабораторијски материјал и реагенси	26.390.000	Отворени поступак	27.1.2020, 13.2.2020.	12.207.000
Укупно 2019. година		70.441.000			55.908.222
03-441/20	Медицинска помагала	9.250.000	Отворени поступак	3.4.2020.	9.059.426
03-699/20	Траке за медицинску дијагностику	1.100.000	Јавна набавка мале вредности	21.4.2020.	969.095
03-896/20	Одржавање и унапређење информационог система Хелиант	750.000	Јавна набавка мале вредности	28.4.2020.	750.000
03-1476/20	Премија осигурања	2.450.000	Јавна набавка мале вредности	1.7.2020.	2.436.850,40
03-1597/20	Комбиновани вишеканални апарат за физикалну терапију	1.650.000	Јавна набавка мале вредности	3.8.2020.	162.500,00

⁵² и започео спровођење осмог отвореног поступка у 2020. години које је окончано у 2021. години, док је један отворени поступак покренут у 2018. години, а окончан у 2019. години

⁵³ један поступак јавне набавке мале вредности је покренут у 2018. години, а окончан у 2019. години

03-2007/20	Гориво за моторна возила	8.750.000	Отворени поступак	1.10.2020.	6.351.220
Укупно 2020. година		23.950.000			19.729.091
Укупно 2019. и 2020. година		94.391.000			75.637.313

3.2.1. Услови за покретање поступка

Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки, док само у изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки⁵⁴. Изменом и допуном плана јавних набавки сматра се измена у погледу повећања процењене вредности за више од 10%, измена предмета јавне набавке, односно планирање нове јавне набавке⁵⁵.

Увидом у План јавних набавки за 2019. годину и у документацију о покренутом, односно спроведеним поступцима јавних набавки утврђено је да је Дом здравља у 2019. години покренуо и спровео поступак јавне набавке лабораторијског материјала и реагенаса, као и материјала за дијализу, а да ове две набавке није предвидео у Плану јавних набавки за 2019. годину.

Табела број 5. Упоредни преглед планираних и спроведених поступака јавних набавки за лабораторијски материјал и реагенсе и материјал за дијализу у 2019. години у динарима

Предмет јавне набавке	Подаци из Плана јавних набавки за 2019. годину				Подаци о спроведеном поступку јавне набавке		
	Редни број	Процењена вредност	Оквирни датум покретања поступка	Надлежност за спровођење јавне набавке	Процењена вредност	Датум покретања поступка	Надлежност за спровођење јавне набавке
1	2	3	4	5	6	7	8
Лабораторијски материјал и реагенси	1.1.4	18.000.000	4/2019	Дом здравља	26.390.000	18.12.2019.	Дом здравља
Материјал за дијализу	1.1.8	25.650.000	6/2019	РФЗО	12.000.000	8.3.2019.	Дом здравља

У табели изнад се види да подаци о планираним набавкама исказани у Плану јавних набавки за 2019. годину за лабораторијски материјал и реагенсе, и материјал за дијализу не одговарају подацима о спроведеним јавним набавкама за ове материјале у погледу процењене вредности, датума покретања поступка и субјекта надлежног за спровођење јавне набавке.

Републички фонд за здравствено осигурање (у даљем тексту: Фонд) је Дописом⁵⁶ од 14. септембра 2018. године обавестио здравствене установе да је Уредбом о измени и допуни Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке⁵⁷ у надлежност Фонда стављено спровођење централизоване јавне набавке

⁵⁴ члан 52 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 88 ст.6 и 7 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

⁵⁵ члан 51 став 4 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године и члан 88 став 4 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године

⁵⁶ Број: 404-818/18 од 14. септембра 2018. године

⁵⁷ „Службени гласник РС“, број 29/13, 49/13, 51/13-исправка, 86/13, 119/14, 86/15, 95/16, 111/17, 56/18 и 68/18

материјала за дијализу за потребе здравствених установа из Плана мреже са којима Фонд има закључене уговоре о пружању услуга здравствене заштите. Даље се наводи да спровођење централизованог поступка јавне набавке захтева одређене припремне радње, те се с тим у вези налаже здравственим установама да на основу важећих уговора, односно оквирних споразума за период до септембра 2019. године самостално набављају материјал за дијализу, како би обезбедиле неопходни континуитет у снабдевању до спровођења централизоване јавне набавке. Здравствене установе које немају важеће оквирне споразуме односно уговоре, потребно је да спроведу поступак јавне набавке материјала за дијализу и исти обезбеде за наведени период.

Дом здравља је благовремено обавештен од стране Фонда да ће у његовој надлежности бити обезбеђење материјала за дијализу до септембра 2019. године, тако да је у Плану јавних набавки за 2019. годину могао да планира јавну набавку материјала за дијализу коју је спровео у периоду март – мај 2019. године.

Фонд је Дописом⁵⁸ од 20. маја 2019. године обавестио здравствене установе да је Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке⁵⁹ у надлежност Фонда стављено спровођење централизованог поступка јавне набавке реагенаса, изузев за трансфузију за потребе здравствених установа из Плана мреже са којима Фонд има закључене уговоре о пружању услуга здравствене заштите. Даље се наводи да спровођење централизованог поступка јавне набавке захтева одређене припремне радње, те се с тим у вези налаже здравственим установама да на основу важећих уговора, односно оквирних споразума за период до краја октобра 2019. године самостално набављају реагенсе, изузев за трансфузију како би обезбедиле неопходни континуитет у снабдевању до спровођења централизоване јавне набавке. Здравствене установе које немају важеће оквирне споразуме односно уговоре, потребно је да покрену поступак јавне набавке реагенаса, изузев за трансфузију до ступања на снагу наведене уредбе, односно до 25. маја 2019. године и исти обезбеде за наведени период.

Дом здравља је у Плану јавних набавки за 2019. годину у априлу 2019. године предвидео покретање поступка јавне набавке лабораторијског материјала и реагенаса процењене вредности 18.000.000 динара. Уместо тога, наставио је да набавља лабораторијски материјал и реагенсе на основу оквирних споразума закључених у поступку јавне набавке спроведене у 2018. години. Дом здравља је на основу ових оквирних споразума закључивао уговоре о јавној набавци током 2018. године и у првој половини 2019. године тако да је укупна вредност ових уговора без ПДВ премашила процењену вредност јавне набавке за најмање 4,8 милиона динара⁶⁰.

Фонд је Дописом⁶¹ од 13. децембра 2019. године одговорио на претходни Допис⁶² Дома здравља од 9. децембра 2019. године којим га обавештава да је Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке утврђено да се централизовани поступак јавне набавке реагенаса, изузев за трансфузију спроводи само за потребе здравствених установа на секундарном и терцијарном нивоу

⁵⁸ Број:404-532/19 од 20. маја 2019. године

⁵⁹ „Службени гласник РС“, број 34/19

⁶⁰ податак утврђен на основу увида у документацију из поступка ЈН 3/18 – Лабораторијски материјал и реагенси на Порталу јавних набавки (одлука о додели уговора, обавештења о закљученим уговорима и оквирним споразумима)

⁶¹ 20 Број:450-4642019-4-169 од 13. децембра 2019. године

⁶² Број: 03-2595/19 од 9. децембра 2019. године

здравствене заштите, као и да сходно томе домови здравља као установе примарног нивоа здравствене заштите самостално спроводе поступак јавне набавке реагенаса, изузев за трансфузију. Дом здравља је 18. децембра 2019. године покренуо поступак јавне набавке лабораторијског материјала и реагенаса чија је процењена вредност већа за 47% од процењене вредности јавне набавке лабораторијског материјала и реагенаса у Плану јавних набавки за 2019. годину.

Откривена неправилност 10: Дом здравља није донео измену и допуну Плана јавних набавки за 2019. годину с обзиром на то да је извршио нову набавку материјала за дијализу која није првобитно планирана и повећао процењену вредност јавне набавке лабораторијског материјала и реагенаса у односу на процењену вредност исказану у Плану јавних набавки за 2019. годину за више од 10%, што није у складу са чланом 51 став 4 и 52 став 1 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 7. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да врше измене и допуне плана јавних набавки у случају потребе за новом набавком, као и у случају повећања процењене вредности јавне набавке из првобитног плана за више од 10%, те у случају измене предмета набавке, као и да покрећу поступак јавне набавке само ако је она предвиђена у годишњем плану јавних набавки у складу са чланом 88 ст. 4 и 6 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

3.2.2. Одлука о покретању поступка

Наручилац покреће поступак јавне набавке доношењем одлуке о покретању поступка која, између осталог, садржи процењену вредност јавне набавке укупно и за сваку партију посебно⁶³. Када је предмет јавне набавке обликован по партијама, наручилац одређује процењену вредност сваке партије. Процењена вредност јавне набавке подељене у партије укључује процењену вредност свих партија, за период за који се закључује уговор⁶⁴.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља донео одлуке о покретању поступка јавних набавки медицинских помагала⁶⁵, материјала за дијализу и лабораторијског материјала и реагенаса подељених у партије, а да у истим није поред укупно процењене вредности јавне набавке исказао и процењену вредност за сваку партију посебно.

Откривена неправилност 11: Дом здравља је донео одлуке о покретању поступка четири јавне набавке које не садрже процењене вредности за сваку партију посебно, што није у складу са одредбама члана 53 став 1 тачка 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Препорука број 8. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у одлуку о покретању поступка јавне набавке подељене у партије, поред процењене укупне вредности јавне набавке унесе и процењене вредности за сваку партију посебно у складу са чланом 91 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

⁶³ члан 53 став 1 тачка 5) Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 91 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

⁶⁴ члан 68 став 1 и 2 Закона о јавним набавкама који је се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 35 став 1 и 2 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

⁶⁵ у 2019. и у 2020. години

3.2.3. Комисија за јавну набавку

Поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку коју именује наручилац.

Према Закону о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године наручилац је између осталог, био дужан да обезбеди да решење о образовању комисије, поред осталих елемената, садржи рокове за извршење задатака комисије, као и да решењем именује заменике чланова комисије⁶⁶.

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

- није обезбедио да решења о образовању комисије за јавну набавку радова за адаптацију амбуланти, комбинованог вишеканалног апарата за физикалну терапију и трака за медицинску дијагностику садрже рокове за извршење задатака комисије као обавезан податак прописан чланом 53 став 3 тачка 5-Закона о јавним набавкама,
- није решењем именовано заменике чланова комисије за јавну набавку ни за једну узорковану јавну набавку, што није у складу са одредбама члана 53 став 4 Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 12: Дом здравља није обезбедио да сва решења о образовању комисије за јавну набавку садрже рокове за извршење задатака комисије као обавезан податак и није решењем именовано заменике чланова комисије за јавну набавку, што није у складу чланом 53 ст. 3 и 4 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

С обзиром на то да Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године није прописано да решење о образовању комисије, поред осталих елемената, обавезно садржи рокове за извршење задатака комисије, као и да се решењем именују заменици чланова комисије/лица које спроводи јавну набавку изостаће препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

Према Закону о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године комисија за јавну набавку има најмање три члана, од којих је један службеник за јавне набавке или лице са стеченим образовањем на правном факултету, на студијама другог степена, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године. За члана комисије именује се лице које има одговарајућа стручна знања из области из које је предмет јавне набавке⁶⁷.

Према Закону о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године комисија мора да има непаран број чланова, а најмање три члана, од којих један члан мора да буде лице које има стечено високо образовање из правне научне области на студијама другог степена, односно високо образовање које је законом изједначено са академским називом мастер на основним студијама у трајању од најмање четири године или службеник за јавне набавке са високим образовањем на студијама другог степена, односно високим образовањем које је законом изједначено са академским називом мастер на основним студијама у трајању од најмање четири године или лица које је стекло сертификат за службеника за јавне набавке до дана ступања на снагу овог закона. За члана комисије именује се лице које има одговарајућа стручна знања из области која је предмет јавне набавке, када је то потребно⁶⁸.

⁶⁶ члан 54 став 3 тачка 5) и став 4 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁶⁷ члан 54 ст. 5 и 7 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁶⁸ члан 92 ст. 3, 4 и 5 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља донео решења о образовању комисије за јавну набавку са најмање три члана, као и да су у састав комисија за јавне набавке именовани службеник за јавне набавке и лице са стеченим образовањем на правном факултету у складу са чланом 54 став 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно члана 92 ст. 3 и 4 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Налаз: Дом здравља је образовао комисије за јавне набавке чији је број чланова и састав био у складу са чланом 54 став 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно члана 92 ст. 3 и 4 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Према Закону о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године у комисију се не могу именовати лица која могу бити у сукобу интереса за тај предмет јавне набавке, а након доношења решења чланови комисије потписују изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса⁶⁹.

Према Закону о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године након отварања понуда или пријава, члан комисије за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак јавне набавке потписује изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса и исти је дужан да се изузме из поступка јавне набавке уколико у било којој фази тог поступка дође до сазнања о постојању сукоба интереса⁷⁰.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да нису сви чланови комисије за јавне набавке радова за адаптацију амбуланти, материјала за дијализу, медицинских помагала⁷¹, санитарског материјала, услуга сервиса и поправки моторних возила и трака за медицинску дијагностику потписали изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса. Иста лица су учествовала у спровођењу поступка јавне набавке, тј. сачињавала су извештај о стручној оцени понуда и давала предлог најповољнијих понуђача за доделу уговора.

Откривена неправилност 13: Дом здравља није обезбедио доказе о непостојању сукоба интереса свих чланова комисије за спровођење поступака шест јавних набавки јер нису сви чланови комисије потписали изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, а учествовали су у спровођењу истих што није у складу са чланом 54 ст. 9 и 10 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Препорука број 9. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да сваки члан комисије за спровођење поступка јавне набавке, односно лице које спроводи поступак јавне набавке након отварања понуда или пријава потпише изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса како би се избегло нарушавање начела обезбеђења конкуренције и једнакости привредних субјеката како је то прописано одредбама члана 50 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

⁶⁹ члан 54 ст. 9 и 10 Закона о јавним набавкама

⁷⁰ члан 50 ст. 7 и 8 Закона о јавним набавкама

⁷¹ Број: 03-441/20 (ЈН 1/20)

3.2.4. Огласи о јавној набавци

Према Закону о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године садржина огласа о јавној набавци утврђена је у Прилогу 3 овог закона. Огласи о јавној набавци објављују се на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца. Огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 овог закона⁷² објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа⁷³.

Према Закону о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године садржина огласа о јавној набавци утврђена је у Прилогу 4 овог закона. Огласи се објављују преко Портала јавних набавки на стандардним обрасцима чију садржину утврђује Канцеларија за јавне набавке. Јавни позив, претходно информативно обавештење, периодично индикативно обавештење и обавештење о успостављању система квалификације у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у форми за објављивање која ће бити доступна на Порталу јавних набавки⁷⁴.

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

- позиви за подношење понуда садрже све прописане елементе;
- позиви за подношење понуда буду објављени на Порталу јавних набавки, али не и на интернет страници Дома здравља и то позиви за подношење понуда за: јавну набавку радова за адаптацију амбуланти, горива за моторна возила, лабораторијског материјала, услуга осигурања, услуга сервиса и поправке моторних возила и трака за медицинску дијагностику;
- позиви за подношење понуда за јавне набавке чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 Закона о јавним набавкама, односно једнака или већа од 5.000.000 динара буду објављени на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

Налаз: Дом здравља је сачињавао позиве за подношење понуда прописане садржине утврђене у Прилогу 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно у Прилогу 4 Закону о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Откривена неправилност 14: Дом здравља није објавио на својој интернет страници позиве за подношење понуда за најмање шест јавних набавки, што није у складу са одредбама члана 57 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

С обзиром на то да Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године није прописана обавеза објављивања огласа о јавној набавци на интернет страници наручиоца изостаје препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

Налаз: Дом здравља је објављивао позив за подношење понуда за јавне набавке чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 Закона о јавним набавкама, односно једнака или већа од 5.000.000 динара на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у складу са чланом 57 став 2 Закона о јавним набавкама

⁷² 5.000.000 динара

⁷³ члан 55 став 2 и члан 57 став 1 и 2 Закона о јавним набавкама

⁷⁴ члан 105 ст. 5 и 8 Закона о јавним набавкама

који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно чланом 105 став 8 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

3.2.5. Конкурсна документација

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

Према Закону о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године конкурсна документација сходно врсти поступка и природи предмета јавне набавке садржи:

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

Управа за јавне набавке ближе уређује обавезне елементе конкурсне документације и утврђује оквирне моделе конкурсних документација⁷⁵. Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова је ближе уредио обавезне елементе конкурсне документације коју наручилац припрема у поступку јавне набавке и начин доказивања испуњености услова за учешће у поступку јавне набавке.

Према Закону о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године конкурсна документација у зависности од врсте поступка јавне набавке нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце документа које подносе кандидати и понуђачи, информације о прописаним обавезама и друге информације потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив. Канцеларија за јавне набавке ближе уређује садржину конкурсне документације⁷⁶. Правилник о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки којим се ближе уређује садржина конкурсне документације коју наручилац припрема у поступку јавне набавке ступио је на снагу 1. јула 2020. године.

Модел уговора

Уредбом о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (у даљем тексту: Уредба), ближе се уређују

⁷⁵ члан 61 ст. 4 и 10 Закона о јавним набавкама

⁷⁶ члан 93 став 2 и 4 Закона о јавним набавкама

критеријуми за утврђивање природе расхода, као и услови и начин прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Одредбама члана 7 Уредбе прописано је да за уговоре који се закључују на 12 месеци и краће, а чије се плаћање реализује у две буџетске године, мора да буде обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у текућој буџетској години, као и да модел уговора у том случају, као обавезни елемент конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке, мора садржати одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да модели уговора који су закључени у трајању до 12 месеци и извршени у две буџетске године нису садржали одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Откривена неправилност 15: Дом здравља није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори о набавци добара и услуга закључени у трајању до 12 месеци који се извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Препорука број 10. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да модели уговора, као обавезни део конкурсне документације, као и закључени уговори у трајању до 12 месеци чије се плаћање реализује у две буџетске године садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години у складу са чланом 7 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Упутство понуђачима како да сачине понуду

Садржина упутства понуђачима како да сачине понуду утврђена је Правилником о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова за поступке који су покренути до 30. јуна 2020. године и Правилником о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки за поступке који су покренути од 1. јула 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да Дом здравља није обезбедио да упутство понуђачима како да сачине понуду, које је обавезан елемент конкурсне документације, садржи све прописане податке, и то:

- обавештење о могућности да понуђач може да поднесе понуду за једну или више партија и упутство о начину на који треба да буде поднета, уколико је предмет

- јавне набавке обликован у више партија⁷⁷(поступак јавне набавке услуга осигурања и трака за медицинску дијагностику);
- обавештење да понуђач који је самостално поднео понуду не може истовремено да учествује у заједничкој понуди или као подизвођач, нити да учествује у више заједничких понуда⁷⁸ (поступак јавне набавке радова за адаптацију амбуланти, комбинованог вишеканалног апарата за физикалну терапију, горива за моторна возила, услуга одржавања хигијене, услуга осигурања, санитарског материјала, средстава за хигијену, трака за медицинску дијагностику);
 - захтев да понуђач уколико ангажује подизвођача, наведе у својој понуди податке о подизвођачу, проценат укупне вредности набавке који ће поверити подизвођачу и део предмета набавке који ће извршити преко подизвођача, као и правила поступања наручиоца у случају да се определио да доспела потраживања преноси директно подизвођачу за део набавке који се извршава преко тог подизвођача⁷⁹ (поступак јавне набавке радова за адаптацију амбуланти, горива за моторна возила, услуга одржавања хигијене, санитарског материјала, средстава за хигијену, трака за медицинску дијагностику);
 - обавештење о томе да је саставни део заједничке понуде споразум којим се понуђачи из групе међусобно и према наручиоцу обавезују на извршење јавне набавке, као и податке о обавезној садржини тог споразума⁸⁰ (поступак јавне набавке радова за адаптацију амбуланти, горива за моторна возила, услуга одржавања хигијене, санитарског материјала, средстава за хигијену, трака за медицинску дијагностику)
 - обавештење да накнаду за коришћење патената, као и одговорност за повреду заштићених права интелектуалне својине трећих лица сноси понуђач⁸¹ (поступак јавне набавке радова за адаптацију амбуланти, комбинованог вишеканалног апарата за физикалну терапију, горива за моторна возила, материјал за дијализу, медицинска помагала, услуга одржавања хигијене, услуга осигурања, санитарског материјала, услуга сервиса и поправки моторних возила, средстава за хигијену, трака за медицинску дијагностику).

Откривена неправилност 16: Дом здравља није обезбедио да упутство понуђачима како да сачине понуду, као обавезан елемент конкурсне документације у поступцима 12 јавних набавки садржи све податке прописане чланом 74 став 2 Закона о јавним набавкама и чланом 9 Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова.

Препорука број 11. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да упутство понуђачима како да сачине понуду, као обавезан елемент конкурсне документације у

⁷⁷ члан 9 став 1 тачка 3) Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова и члан 10 став 1 тачка 3) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки

⁷⁸ члан 9 став 1 тачка 6) Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова

⁷⁹ члан 9 став 1 тачка 7) Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова и члан 10 став 1 тачка 7) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки

⁸⁰ члан 9 став 1 тачка 8) Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова и члан 10 став 1 тачка) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки („захтев да понуђач, у случају понуде групе понуђача, наведе који ће део уговора о јавној набавци (по предмету или у количини, вредности или проценту) извршавати поједини члан групе понуђача“)

⁸¹ члан 74 став 2 Закона о јавним набавкама и члан 9 став 1 тачка 19) Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова

поступцима јавних набавки, сачињавају у складу са одредбама члана 10 Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке

Сагласно члану 76 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке. Наручилац одређује додатне услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом набавке.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да су понуђачи при састављању својих понуда, посебном изјавом у оквиру конкурсне документације, као један од обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке доказивали поштовање обавеза које произилазе из важећих прописа о заштити на раду, запошљавању и условима рада и заштити животне средине. Поред тога, Дом здравља је у конкурсној документацији у поступку јавне набавке средстава за хигијену као додатни услов за учешће навео пружање доказа о увођењу стандарда ISO 14001 код понуђача који представља систем менаџмента животном средином који пружа одређеност за усаглашавање са законском регулативом у области заштите животне средине и помаже организацијама да кроз овај систем у својим процесима смање негативне утицаје на животну средину. Из наведеног произилази да је обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке истовремено одређен и као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке.

Одговорна лица Дома здравља су у писменом образложењу овог додатног услова навела да је сертификат ISO 14001 „захтеван из разлога заштите животне средине и спречавања загађивања пошто су у питању хемијска средства за хигијену.“

Сагласно члану 75 став 2 Закона о јавним набавкама, који се примењивао до 30. јуна 2020. године, обавезе понуђача у погледу безбедности и здравља на раду и заштите животне средине прописане законима којима се уређују области безбедности и здравља на раду и заштите животне средине представљају обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке. Наручиоци су дужни да од понуђача захтевају да при састављању својих понуда изричито наведу да су поштовали обавезе које произилазе из ових прописа.

Одредбом члана 111 став 1 тачка 3 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да повреда обавезе у области заштите животне средине представља један од основа за искључење привредног субјекта из поступка јавне набавке. Сагласно одредби члана 118 став 1 истог закона, прописано је да се непостојање основа за искључење доказује достављањем изјаве о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта.

Откривена неправилност 17: Дом здравља је конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке средстава за хигијену одредио имплементацију стандарда ISO 14001 (заштита животне средине) иако се истовремено један од обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке односи на поштовање обавеза које проистичу из прописа о заштити животне средине, што није у складу са одредбом члана 75 став 2 Закона о јавним набавкама, који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Препорука број 12. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да основе за искључење прописане чланом 111 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године не одређују у конкурсној документацији истовремено и као критеријуме за избор привредног субјекта.

Наручилац је дужан да, у складу са чланом 10 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију. Наручилац не може да ограничи конкуренцију, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка, нити коришћењем дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума. Одредбом члана 76 став 6 истог закона прописано је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља у конкурсној документацији у поступку јавне набавке услуга осигурања имовине и запослених као додатни услов за учешће навео пружање доказа о примени система квалитета стандарда ISO 27001:2013 код понуђача који се односи на систем менаџмента безбедношћу информација. Одговорна лица Дома здравља су у писменом образложењу овог додатног услова навела да је „ISO 27001 тражен из разлога безбедности информација које се односе на податке о имовини Дома здравља и запослених у здравственој установи.“

С обзиром на то да се поверљивост података из поступка јавне набавке обезбеђује у складу са Законом о јавним набавкама, Законом о заштити података о личности, Законом о заштити пословне тајне и другим прописима, као и подзаконским актима донетим на основу њих, да је наручилац у самој конкурсној документацији навео да предметна јавна набавка не садржи поверљиве информације које наручилац ставља на располагање, као и да су предмет јавне набавке услуге осигурања, услов да понуђач поседује сертификат менаџмента безбедношћу информација указује да исти није у логичкој вези са предметом набавке, дискриминише остале понуђаче и нарушава начело обезбеђивања конкуренције.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки такође је утврђено да је Дом здравља у конкурсној документацији у поступку јавне набавке средстава за хигијену као додатни услов у погледу кадровског капацитета захтевао минимум пет запослених и као доказ тражио копије М обрасца и уговора о раду. Одговорна лица Дома здравља су у писменом образложењу овог додатног услова навела да је „минималан број од пет запослених тражен из разлога сигурности у снабдевању средствима за хигијену.“

Овим додатним условом је неоправдано ограничена конкуренција оних понуђача који имају лица ангажована ван радног односа. Такође, није наведено које послове морају обављати ова лица јер тражени број запослених могу попунити лица која не обављају непосредно послове паковања и дистрибуције средстава за хигијену, тј. послове који обезбеђују редовну испоруку предмета набавке, што је и био мотив за постављање овог додатног услова (нпр. портири, спремачнице, административни радници и сл.).

Откривена неправилност 18: Дом здравља је конкурсном документацијом у:

- поступку јавне набавке услуга осигурања као додатни услов одредио примену стандарда ISO 27001 (систем менаџмента заштите и безбедности информација) који није у логичкој вези са предметом јавне набавке;

- поступку јавне набавке средстава за хигијену као додатни услов у погледу кадровског капацитета захтевао минимум пет запослених чиме се дискриминишу понуђачи који ангажују лица ван радног односа, што није у складу са чланом 10 став 2 и чланом 76 став 6 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Препорука број 13. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да критеријуми за избор привредног субјекта буду у логичкој вези и сразмерни са предметом набавке, тј. да обезбеде поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације тако што неће користити дискриминаторске критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, техничке спецификације и критеријуме за доделу уговора који онемогућавају било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке у складу са чл. 7 и 114 став 4 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Објављивање конкурсне документације и њених измена и допуна

Сагласно Закону о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године наручилац је дужан да истовремено са објављивањем позива за подношење понуда, објави конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници⁸². Ако наручилац у року предвиђеном за подношење понуда измени или допуни конкурсну документацију, дужан је да без одлагања измене или допуне објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници⁸³.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља за седам јавних набавки (јавна набавка радова за адаптацију амбуланти, горива за моторна возила, лабораторијског материјала, материјала за дијализу, услуга осигурања, услуга сервиса и поправке моторних возила и трака за медицинску дијагностику) објавио конкурсну документацију и њене измене и допуне, уколико их је било, на Порталу јавних набавки, али не и на својој интернет страници.

Откривена неправилност 19: Дом здравља није објавио на својој интернет страници конкурсну документацију и њене измене и допуне за најмање седам јавних набавки, што није у складу са одредбама члана 62 став 1 и члана 63 став 1 Закона о јавним набавкама.

С обзиром на то да Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године није прописана обавеза наручиоца да конкурсну документацију и измене и допуне конкурсне документације објављује на својој интернет страници, изостаје препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

Неусклађеност конкурсне документације

Према Закону о јавним набавкама наручилац је дужан да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду⁸⁴.

Увидом у конкурсну документацију јавне набавке мале вредности за радове на адаптацији амбуланти утврђено је да је Дом здравља у оквиру Упутства понуђачима како да сачине понуду навео авансно плаћање као начин плаћања (50% након закључења уговора, а остатак 30 дана од дана фактурисања), док је истовремено у члану 3 Модела

⁸² члан 62 став 1 Закона о јавним набавкама

⁸³ члан 63 став 1 Закона о јавним набавкама

⁸⁴ члан 61 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 94 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

уговора исте конкурсне документације одредио да ће се "плаћање извршити по завршетку и фактурисању радова“

Откривена неправилност 20: Дом здравља није припремио конкурсну документацију јавне набавке мале вредности за радове на адаптацији амбуланти тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду јер није ускладио податке о начину и условима плаћања у Упутству понуђачима како да сачине понуду и Моделу уговора, што није у складу са чланом 61 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Препорука број 14. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности којима ће обезбедити усклађеност података у свим елементима конкурсне документације, односно да конкурсну документацију сачињавају тако да омогуће припрему и подношење понуде, односно пријаве у складу са чланом 93 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Измене, допуне и додатна појашњења конкурсне документације

Заинтересовано лице може, у писаном облику тражити од наручиоца додатне информације или појашњења у вези са припремањем понуде, при чему може да укаже наручиоцу и на евентуално уочене недостатке и неправилности у конкурсnoj документацији, најкасније пет дана пре истека рока за подношење понуде. У том случају наручилац је дужан да у року од три дана од дана пријема захтева, одговор објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници⁸⁵. Ако наручилац измени или допуни конкурсну документацију осам или мање дана пре истека рока за подношење понуда, дужан је да продужи рок за подношење понуда и објави обавештење о продужењу рока за подношење понуда⁸⁶.

Дом здравља је у позиву за подношење понуда за јавну набавку мале вредности за радове на адаптацији амбуланти дао рок од 12 дана за подношење понуда. Четири дана пре истека рока објавио је појашњење конкурсне документације дато на основу захтева потенцијалних понуђача за појашњење конкурсне документације, које је у суштини њена измена и допуна, јер је, између осталог, у Моделу уговора измењен и допуњен текст који се тиче начина и услова плаћања којим је наведено да ће се плаћање извршити "50% авансно, а остатак по завршетку и фактурисању радова", чиме је Модел уговора усклађен са Упутством понуђачима како да сачине понуду у делу дефинисања начина и услова плаћања. Понуђачи који су пре објављивања појашњења конкурсне документације послали понуду користили су првобитни модел уговора без одредбе авансног плаћања.

Откривена неправилност 21: Утврђено је да је Дом здравља у поступку јавне набавке мале вредности радова на адаптацији амбуланти:

- објавио појашњење конкурсне документације које по својој суштини представља измене и допуне конкурсне документације,
- није продужио рок за подношење понуда с обзиром да је изменио и допунио конкурсну документацију четири дана пре истека рока за подношење понуда,

што није у складу са одредбама члана 63 став 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Препорука број 15. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да измене и допуне конкурсне документације као и додатна објашњења потенцијалним понуђачима

⁸⁵ члан 63 став 2 и 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁸⁶ члан 63 став 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

у вези са истом, врше на начин прописан одредбама чл. 87, 96 и 97 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

3.2.6. Отварање понуда

Отварање понуда спроводи се одмах након истека рока за подношење понуда, односно истог дана. О поступку отварања понуда води се посебан записник.

Законом о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године је прописано да се у записник, поред осталих података, уноси и податак о процењеној вредности јавне набавке укупно и посебно за сваку партију, уколико је јавна набавка подељена у партије⁸⁷.

Правилником о поступку отварања понуда⁸⁸, који је ступио на снагу 1. јула 2020. године и примењује се у поступцима јавних набавки покренутим од овог датума утврђено је да записник о отварању понуда, поред осталих података, садржи и податак о процењеној вредности јавне набавке укупно и посебно за сваку партију⁸⁹. Овим правилником је такође утврђено да се отварање понуда спроводи аутоматски путем Портала јавних набавки и то у време отварања понуда одређено у јавном позиву⁹⁰. Портал јавних набавки формира записник о отварању понуда из података које су понуђачи путем Портала јавних набавки унели у образац понуде и аутоматски га ставља на располагање наручиоцу и свим понуђачима, чиме се поступак отварања понуда путем Портала јавних набавки завршава⁹¹.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да записници о отварању понуда у поступцима јавних набавки лабораторијског материјала и реагенаса, медицинских помагала, санитетског материјала обликованих у партије не садрже податке о процењеној вредности посебно за сваку партију.

Откривена неправилност 22: Дом здравља није обезбедио да записници о отварању понуда у поступцима јавних набавки подељених у партије, поред укупне процењене вредности јавне набавке, садрже и податке о процењеној вредности посебно за сваку партију, што није у складу са чланом 104 став 1 тачка 2) Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

С обзиром на то да је Правилником о поступку отварања понуда који је ступио на снагу 1. јула 2020. године уређено да Портал јавних набавки аутоматски спроводи процес отварања понуда, аутоматски креира записник о отварању понуда, који се потом од стране самог Портала ставља на располагање свим учесницима у поступку набавке, изостаће препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

Законом о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године је прописано да записник о отварању понуда потписују чланови комисије и представници понуђача, који преузимају примерак записника⁹².

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да записници о отварању понуда у поступцима јавних набавки радова за

⁸⁷ члан 104 став 1 тачка 2) Закона о јавним набавкама

⁸⁸ „Службени гласник“, број 93/2020

⁸⁹ члан 9 став 1 тачка 5)

⁹⁰ члан 4 став 2 Правилника о поступку отварању понуда

⁹¹ члан 6 ст. 1 и 2 Правилника о поступку отварања понуда

⁹² члан 104 став 6 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

адаптацију амбуланти, материјала за дијализу, услуга осигурања, услуга сервиса и поправке моторних возила, средстава за хигијену и трака за медицинску дијагностику нису потписани од стране чланова комисије за које је истим записником констатовано да су присуствовали отварању понуда.

Откривена неправилност 23: Дом здравља није обезбедио да записници о отварању понуда у поступку најмање осам јавних набавки буду потписани од стране свих чланова комисије, што није у складу са чланом 104 став 6 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

С обзиром на то да је Правилником о поступку отварања понуда који је ступио на снагу 1. јула 2020. године уређено да Портал јавних набавки аутоматски спроводи процес отварања понуда, аутоматски креира записник о отварању понуда, који се потом од стране самог Портала шаље свим учесницима у поступку набавке, изостаће препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

3.2.7. Извештај о стручној оцени понуда

Законом о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године прописано је да је комисија за јавну набавку дужна да састави писани извештај о стручној оцени понуда који, поред осталих, мора да садржи податке о процењеној вредности јавне набавке укупно и посебно за сваку партију⁹³.

Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године прописано је да комисија за јавну набавку, након спроведене стручне оцене понуда односно пријава, саставља извештај о поступку јавне набавке који, између осталих података, мора да садржи процењену вредност јавне набавке укупно и посебно за сваку партију⁹⁴.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да извештаји о стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки лабораторијског материјала и реагенаса, медицинских помагала и санитетског материјала обликованих у партије не садрже податке о процењеној вредности посебно за сваку партију.

Откривена неправилност 24: Дом здравља није обезбедио да извештаји о стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки подељених у партије, поред укупне процењене вредности јавне набавке, садрже и податке о процењеној вредности посебно за сваку партију, што није у складу са чланом 105 став 1 тачка 2) Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Препорука број 16. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности којима ће обезбедити да извештај о поступку јавне набавке подељене у партије који се саставља након спроведене стручне оцене понуда односно пријава, између осталих података, садржи процењену вредност јавне набавке посебно за сваку партију у складу са чланом 145 став 2 тачка 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

3.2.8. Закључивање уговора о јавној набавци

Укупна вредност закључених уговора без ПДВ у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години износи 112.800.231 динара. Вредност закључених уговора без ПДВ, обухваћених тестирањем износи 75.637.313 динара и чини 67% од

⁹³ члан 105 став 1 тачка 2) Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁹⁴ члан 145 став 2 тачка 1) Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

укупне вредности закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години.

Услови за доделу уговора

Законом о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године прописано је да наручилац може доделити уговор понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке ако није већа од упоредиве тржишне цене и ако су понуђене цене у свим одговарајућим понудама веће од процењене вредности јавне набавке. У том случају наручилац је дужан да након доношења одлуке достави образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији⁹⁵.

Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године прописано је да наручилац може доделити уговор понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке без одређених услова, као и без обавезе обавештавања Канцеларије за јавне набавке као правног следбеника Управе за јавне набавке и Државне ревизорске институције⁹⁶.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља у поступцима јавних набавки медицинских помагала и материјала за дијализу закључивао уговоре са понуђачима у вредности већој од процењене вредности јавне набавке а да при томе није доставио доказе:

- да се претходно уверио да понуђена цена није већа од упоредиве тржишне цене;
- да је након доношења одлуке о додели уговора доставио образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Табела број 6. Преглед уговора чија је вредност већа од процењене вредности јавне набавке

у динарима

Број уговора	Датум уговора	Предмет јавне набавке и добављач	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ	Разлика
1	2	3	4	5	6(5-4)
03-1154/19	25.4.2019.	Материјал за дијализу "Fresenius medical care"	11.000.000	11.281.000	281.000
03-1156/19 Анекс I Уговора бр.03- 1156/19	25.4.2019. 20.9.2019.	Материјал за дијализу "ССАМАКС"	90.000	365.800	275.800
03-502/19 Анекс I Уговора бр.03-502/19	18.3.2019. 15.11.2019.	Медицинска помагала "Magna pharmacia"	2.100.000	2.752.870	652.870
03-1191/20 Анекс I Уговора бр.03-502/19	6.5.2019. 15.11.2019.	Медицинска помагала "Кепром"	576.000	899.880	323.880

⁹⁵ члан 107 ст. 4 и 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁹⁶ члан 146 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

03-507/19 Анекс I Уговора бр.03-507/19	18.3.2019. 15.11.2019.	Медицинска помагала "Adoc"	1.250.000	1.856.567	606.567
03-504/19 Анекс I Уговора бр.03-504/19	18.3.2019. 15.11.2019.	Медицинска помагала "Фармалогист"	700.000	1.002.618	302.618
03-506/19 Анекс I Уговора бр.03-506/19	18.3.2019. 15.11.2019.	Медицинска помагала "Simbex NS"	1.350.000	1.880.694	530.694
УКУПНО			17.066.004	20.039.434	2.973.429

Откривена неправилност 25: Дом здравља здравља је у поступцима јавних набавки медицинских помагала и материјала за дијализу доделио уговоре понуђачима чија понуда прелази износ процењене вредности јавне набавке за најмање 2.973.429 динара, а да о томе није доставио образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, као и да се претходно није уверио да понуђена цена није већа од упоредиве тржишне цене, што није у складу са одредбама члана 107 ст. 4 и 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

С обзиром на то да Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године нису прописани услови под којима наручилац може доделити уговор понуђачу чија понуда прелази износ процењене вредности јавне набавке, као ни обавеза извештавања Канцеларије за јавне набавке⁹⁷ и Државне ревизорске институције, изостаће препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

Одлука о додели уговора

На основу извештаја о стручној оцени понуда наручилац доноси одлуку о додели уговора у року одређеном у позиву за подношење понуда.

Законом о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године прописано је да рок за доношење ове одлуке не може бити дужи од 25 дана од дана отварања понуда, осим у нарочито оправданим случајевима, док у поступку јавне набавке мале вредности не може бити дужи од десет дана⁹⁸.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља у позиву за подношење понуда за јавну набавку мале вредности санитетског и медицинског материјала одредио рок за доношење одлуке о додели уговора од 20 дана од дана отварања понуда, иако је прописано да овај рок у поступку јавне набавке мале вредности не може бити дужи од десет дана.

Откривена неправилност 26: Дом здравља је у позиву за подношење понуда за јавну набавку мале вредности санитетског и медицинског материјала одредио рок за доношење одлуке о додели уговора од 20 дана од дана отварања понуда, иако је прописано да не може бити дужи од десет дана, што није у складу са чланом 108 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

С обзиром на то да Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године није прописан поступак јавне набавке мале вредности изостаће препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу. Наведеним законом је прописано да

⁹⁷ правног следбеника Управе за јавне набавке

⁹⁸ члан 108 ст. 2 и 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

наручилац доноси одлуку о додели уговора у року од 30 дана од истека рока за подношење понуда, осим ако је наручилац у конкурсној документацији одредио дужи рок⁹⁹.

Законом о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године прописано је да је наручилац дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења¹⁰⁰.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објавио одлуке о додели уговора на Порталу јавних набавки, али не и на својој интернет страници у поступцима јавних набавки радова за адаптацију амбуланти, услуга сервиса и поправки моторних возила и трака за медицинску дијагностику.

Откривена неправилност 27: Дом здравља није објавио на својој интернет страници одлуке о додели уговора у поступцима најмање три јавне набавке, што није у складу са чланом 108 став 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

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

3.3. Праћење извршења уговора о јавним набавкама

Сагласно Закону о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године наручилац може након закључења уговора о јавној набавци без спровођења поступка јавне набавке повећати обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора, при чему укупна вредност повећања уговора не може да буде већа од вредности из члана 39 став 1 овог закона, под условом да је та могућност јасно и прецизно наведена у конкурсној документацији и уговору о јавној набавци¹⁰¹.

Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године уговор о јавној набавци се може изменити на начин да се повећа обим набавке под условом да вредност измене мора бити мања од 10% првобитне вредности уговора за набавку добара и услуга и од 15.000.000 динара, односно мања од 15% првобитне вредности уговора за набавку радова и од 50.000.000 динара¹⁰².

У поступку ревизије извршена је контрола извршења закључених уговора за набавку добара, услуга и радова у 2019. и 2020. години и утврђено је да је Дом здравља приликом извршења 15 уговора о јавној набавци добара и услуга закључених у 2019. и 2020. години, повећао обим набавке за 11.169.136 динара у односу на уговорене вредности, без спроведеног поступка јавне набавке. Увећање обима набавки код сваког појединачног закљученог уговора, прелази 5% уговорене вредности.

⁹⁹ члан 146 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

¹⁰⁰ члан 108 став 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

¹⁰¹ члан 115 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

¹⁰² члан 160 став 1 Закона о јавним набавкама

Табела број 7. Преглед увећања обима набавке преко 5% вредности закључених уговора

у динарима

Редни број	Број уговора	Предмет набавке и добављач	Вредност закљученог уговора (са ПДВ)	Вредност испоручених добара и услуга у 2019. и 2020. години	Разлика	% увећања у односу на вредност уговора
1	2	3	4	5	6	7
1.	03-458/2019	Лабораторијски материјал „Adoc“	1.871.445	3.119.753	1.248.308	68%
2.	03-1481/2019	Лабораторијски материјал „Adoc“	1.167.822	1.519.156	351.334	30%
3.	03-1483/2019	Лабораторијски материјал „Лабтех“	1.091.000	1.739.940	648.940	59%
4.	03-1484/2019	Лабораторијски материјал „Еуродијагностика“	2.375.436	6.280.659	3.905.223	164%
5.	03-1485/2019	Лабораторијски материјал „Еуромедицина“	807.120	1.865.122	1.058.002	131%
6.	03-1488/2019	Лабораторијски материјал „Промедиа“	110.899	221.773	110.874	100%
7.	03-1489/2019	Лабораторијски материјал „Мит“	215.208	727.848	512.640	239%
8.	03-1490/2019	Лабораторијски материјал „Escotrade“	569.296	740.760	171.464	30%
9.	03-1491/2019	Лабораторијски материјал „Yunusom“	296.718	841.202	544.484	183%
10.	03-1156/2019	Материјал за дијализу "ССАМАКС"	111.600 ¹⁰³	297.600	186.000	166%
11.	03-369/2019	Одржавање хигијене "TD Cleaning centar"	4.944.000	5.327.431	383.431	8%
12.	03-503/2019	Медицинска помагала "Призма"	126.000 ¹⁰⁴	284.941	158.941	126%
13.	03-504/2019	Медицинска помагала "Фармалогист"	763.000 ¹⁰⁵	864.874	101.874	13%
14.	03-508/2019	Медицинска помагала "Medinic export import"	1.541.728	2.194.935	653.207	42%
15.	03-107/2020	Санитетски и медицински материјал "Медицински депо плус"	3.429.966	4.564.380	1.134.414	33%
Укупно					11.169.136	

Откривена неправилност 28: Дом здравља је код 15 закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години повећао обим набавке

¹⁰³ Дом здравља је накнадно закључио Анекс Уговора Број: 03-1156/19 од 20. септембра 2019. године којим је првобитну вредност уговора повећао за 33%

¹⁰⁴ Дом здравља је накнадно закључио Анекс Уговора Број: 03-503/19 од 15. новембра 2019. године којим је првобитну вредност уговора повећао за 45%

¹⁰⁵ Дом здравља је накнадно закључио Анекс Уговора Број: 03-504/19 од 15. новембра 2019. године којим је првобитну вредност уговора повећао за 45%

за више од 5% вредности уговора, односно, за укупно 11.169.136 динара, без спровођења поступка јавне набавке, што није у складу са чланом 115 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30 јуна 2020. године.

Препорука број 17. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности у делу праћења извршења уговора којима ће обезбедити да се набавка добара, услуга или радова врши до вредности закљученог уговора како би се смањио ризик од преузимања обавеза и извршавања расхода који нису у складу са чланом 160 Закона о јавним набавкама, који се примењује од 1. јула 2020. године.

3.4. Извештавање о јавним набавкама

Наручилац је дужан да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама.¹⁰⁶ Наручилац доставља Управи за јавне набавке тромесечне извештаје Управи за јавне набавке најкасније до 10. у месецу који следи по истеку тромесечја.¹⁰⁷

Налаз: Дом здравља је прикупљао и евидентирао податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама и достављао тромесечне извештаје о томе Управи за јавне набавке у складу са чланом 132 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Сагласно члану 181 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године наручилац је дужан да евидентира податке о вредности и врсти јавних набавки из чл. 11-21 овог закона, и то по сваком основу за изузеће посебно, као и јавне набавке из члана 27 став 1 овог закона. Наручиоци су дужни да ове податке збирно објављују на Порталу јавних набавки најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину, према упутству које Канцеларија за јавне набавке објављује на интернет страници.

Дом здравља је 19. јануара 2021. године објавио на Порталу јавних набавки податке о спроведеним набавкама у претходној години¹⁰⁸ изузетим од примене Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године, као и податке о уговорима закљученим у поступцима јавних набавки.

Налаз: Дом здравља је у прописаном року објавио на Порталу јавних набавки податке о спроведеним набавкама у претходној години изузетим од примене Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године у складу са чланом 181 став 3 овог закона, као и податке о уговорима закљученим у поступцима јавних набавки.

3.4.1. Обавештење о закљученом уговору

Законом о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године прописано је да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од закључења уговора, односно оквирног споразума¹⁰⁹.

Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума¹¹⁰.

¹⁰⁶ члан 132 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

¹⁰⁷ члан 132 ст. 2 и 4 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

¹⁰⁸ од 1. јула 2020. године, тј. од почетка примене новоусвојеног Закона о јавним набавкама

¹⁰⁹ члан 116 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

¹¹⁰ члан 109 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао обавештења о закључењу уговора са кашњењем у распону од два до 64 дана.

Табела број 8. Преглед броја дана кашњења објављивања обавештења о закљученом уговору на Порталу јавних набавки

Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Датум закључења уговора	Датум објављивања обавештења о закључењу уговора на Порталу јавних набавки	Број дана кашњења
1	2	3	4	5
03-425/19	Материјал за дијализу	25.4.2019. 6.5.2019.	21.5.2019.	10
03-1253/19	Адаптација сеоских амбуланти	10.6.2019.	9.7.2019.	24
03-1813/19	Гориво за моторна возила	11.9.2019.	18.9.2019.	2
03-2615/19	Санитетски и медицински материјал	20.1.2020. 30.1.2020.	7.2.2019.	3
03-2642/19	Лабораторијски материјал	27.1.2019. 13.2.2020.	21.2.2020.	3
		29.5.2020.	7.7.2020.	34
		7.8.2020. 25.8.2020.	7.10.2020.	38
03-699/20	Траке за медицинску дијагностику	21.4.2020.	5.5.2020.	9
03-896/20	Одржавање и унапређење информационог система Хелиант	28.4.2020.	19.5.2020.	18
03-1476/20	Премија осигурања	1.7.2020.	8.9.2020.	64
03-1597/20	Комбиновани вишеканални апарат за физикалну терапију	3.8.2020.	24.8.2020.	16

Откривена неправилност 29: Дом здравља није у потпуности поштовао рок објављивања обавештења о закљученим уговорима на Порталу јавних набавки, у најмање девет поступака јавних набавки, што није у складу са чланом 116 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Препорука број 18. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обавештење о додели уговора објављује у року прописаном чланом 109 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

3.5. Извршене набавке без спроведеног поступка јавне набавке

Одредбама чл. 7, 7а, и 39 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и чл. 11-21 и 27 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године прописани су изузеци од примене Закона о јавним набавкама.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у 2019. и 2020. години набављао добра и услуге без спроведеног поступка јавне набавке у вредности од најмање 5.209.701 динар, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

Табела број 9. Преглед извршених набавки без спроведеног поступка јавне набавке

Редни број	Година	Предмет набавке	Вредност испоручених добара/услуга на годишњем нивоу
1	2	3	4
1.	2019	услуге интернета	1.064.605
2.	2019	услуге одржавања софтвера	830.400
3.	2019	услуге одржавања медицинске опреме	659.970
4.	2019	канцеларијски материјал	1.254.621
5.	2020		716.742
6.	2020	санитетски материјал	683.363
Укупно			5.209.701

Откривена неправилност 30: Дом здравља је извршио набавку дела канцеларијског и санитетског материјала, услуга интернета и дела услуга за одржавање софтвера и услуга за одржавање медицинске опреме у вредности од 5.209.701 динар без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, што није у складу са чл. 7 и 39 став 2 овог закона.

Препорука број 19. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уведу контролне поступке којима ће обезбедити спровођење поступака јавне набавке за све набавке које нису изузете од примене Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка мале вредности – адаптација амбуланти Младеновац, Обровац и Нова Гајдобра

Дом здравља је 14. маја 2019. године покренуо поступак јавне набавке мале вредности за адаптацију која подразумева замену столарије, уградњу комарника, уградњу ролетни, кречење просторија у амбулантама Нова Гајдобра, Обровац и Младеновац. У техничкој спецификацији радова је наведено да је у Обровцу извршена адаптација у два стана у којима по основу уговора о закупу станују физичка лица. Према речима одговорних лица Дома здравља наведени станови се налазе у саставу зграде здравства у Обровцу, над којом према катастарским подацима, Дом здравља има право коришћења и евидентирани су у пословним књигама Дома здравља.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља преузео обавезе и извршио расходе у износу од 460.735 динара за адаптацију станова над којима има право коришћења, а које је издао у закуп физичким лицима. Другим речима, Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе за одржавање објеката које не користи у сврху обављања здравствене делатности. Дом здравља је извршио ове расходе на терет сопствених прихода.

Начин коришћења сопствених прихода није ближе уређен од стране надлежних институција.

Скретање пажње

Скрећемо пажњу да министар финансија, у складу са својим овлашћењем из члана 47 став 5 Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, није ближе уредио начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода што условљава различито поступање и нетранспарентност коришћења сопствених прихода у здравственим установама.

Потребно је да министар надлежан за финансије ближе уреди начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода како би се спречило различито поступање и нетранспарентност коришћења сопствених прихода у здравственим установама.

3.6. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује

Законом о јавним набавкама прописане су набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, односно које набавке су изузете од примене одредби Закона о јавним набавкама¹¹¹.

Увидом у документацију која се односи на набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама утврђено је да је Дом здравља обезбедио конкуренцију слањем позива за подношење понуда на адресе три понуђача. Поступак набавке је спроведен наруџбеницом.

Налаз: Дом здравља је спроводио набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама слањем наруџбенице изабраном понуђачу од три понуђача којима је послат позив за подношење понуде.

Прилог 4 – Увођење скраћеног радног времена

4.1. Акт о процени ризика за радна места у радној околини

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

Дом здравља је у 2008. години донео Одлуку о покретању поступка процене ризика на радном месту и у радној околини¹¹². Овлашћено правно лице „Завод за здравствену заштиту радника Нови Сад“ саставило је план спровођења поступка и спровело поступак процене ризика. Дом здравља је у 2010. години усвојио Акт о процени ризика којим је утврђен начин и поступак процене ризика од настанка повреда на раду или оштећења здравља, односно обољења запосленог на радном месту и у радној околини, као и начин и мере за њихово отклањање, које послодавац уређује актом о процени ризика.

Налаз: Дом здравља је донео Акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини и утврдио начин и мере за њихово отклањање у складу са одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду.

Одредбама члана 6 став 1 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини прописано је да снимање организације рада обухвата увид у акт послодавца којим се уређује његово унутрашње уређење, односно организације и систематизација радних места за обављање послова из делатности

¹¹¹ члан 7, 7а и 39 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и чл.11-21 и 27 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

¹¹² Број:03-1846/08 од 10. новембра 2008. године

послодавца и другу документацију послодавца која се односи на организацију рада, као и непосредну проверу прописане, односно утврђене организације рада и фактичког стања организације рада код послодавца.

Дом здравља је у 2018. години донео Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова са три измене и допуне, у 2010. години донео Акт о процени ризика, пре доношења поменутог правилника и нису вршене његове измене и допуне.

У поступку ревизије је утврђено да Акт о процени ризика није ажуриран са изменама унутрашње организације и систематизације. Називи унутрашњих организационих јединица и систематизованих послова дати у Акту о процени ризика се разликују од назива унутрашњих организационих јединица и систематизованих послова у важећем Правилнику о организацији и систематизацији послова.

Табела број 10. Упоредни преглед организационих јединица утврђених Правилником о организацији и систематизацији послова и организационих јединица наведених у Акту о процени ризика

Организационе јединице Дома здравља утврђене Правилником о организацији и систематизацији послова	Организационе јединице Дома здравља наведене у Акту о процени ризика
Служба хитне медицинске помоћи	Служба за хитну медицинску помоћ са санитарним превозом
Служба за здравствену заштиту одраслих становника и кућно лечење	Служба за здравствену заштиту одраслих становника и кућно лећење
Служба за здравствену заштиту деце и жена са поливалентном патронажом	Служба за здравствену заштиту деце и жена са поливалентном патронажом
Служба за стоматолошку здравствену заштиту	Служба за стоматолошку здравствену заштиту
-	Служба за за здравствену заштиту радника
Служба за радиолошку и лабораторијску дијагностику	Служба за радиолошку, лабораторијску и другу дијагностику
Служба за специјалистичко – консултативну делатност	Служба за специјалистичко – консултативну делатност и хемодијализу
Служба за дијализу	-
Служба за фармацеутску делатност	Служба за фармацеутску делатност
Служба за правне, економско – финансијске, техничке и друге сличне послове	Служба за правне, економско – финансијске, техничке и друге сличне послове

Откривена неправилност 31: Дом здравља није усагласио податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим пословима у Акту о процени ризика са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова, што није у складу са одредбама члана 6 став 1 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

Препорука број 20. Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим пословима у Акту о процени ризика ускладе са важећим Правилником о организацији и систематизацији послова у складу са одредбама члана 6 став 1 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

4.2. Утврђивање права на скраћено радно време

Одредбама члана 52 Закона о раду и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица

локалне самоуправе прописано је да се запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, утврђеним законом или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме личне заштите, постоји повећано дејство на здравље запосленог (радна места са повећаним ризиком) скраћује радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часова дневно. Скраћено радно време утврђује се на основу стручне анализе, у складу са законом. Запослени који ради скраћено радно време има сва права из радног односа као да ради са пуним радним временом.

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

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

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

Дом здравља је донео Одлуку о распореду радног времена са две измене и допуне којом је утврђено радно време за све запослене у Дому здравља. Овом одлуком утврђене су организационе јединице и радна места на којима је уведено радно време краће од 40 сати недељно. Скраћено радно време за одређене групе послова утврђено је у складу са смерницама датим у члану 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Дом здравља је на тај начин, непосредном применом Одлуке о радном времену донете на основу члана 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, утврдио право на рад са скраћеним радним временом на одређеним радним местима без обзира да ли су иста на основу претходно извршене процене ризика и стручне анализе службе медицине рада Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља уговорима о раду/анексима уговора о раду и Одлуком о радном времену утврдио право на скраћено радно време за укупно 120 извршилаца који обављају послове на 25 радних места, од којих:

- њих 88 обавља послове на 17 радних места која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, а
- њих 32 обавља послове на осам радних места која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

Табела број 11. Преглед броја извршилаца по организационим јединицама којима је утврђено право на скраћено радно време иако не обављају послове са повећаним ризиком

Редни број	Организациона јединица	Радно место	Број извршилаца
1	2	3	4
1	Служба за дијализу	Спремачица просторија у којима се пружају здравствене услуге	2
2	Одељење пнеумофтизиологије	Доктор медицине специјалиста у специјалистичкој делатности	1
3	Служба за стоматолошку здравствену заштиту	Доктор стоматологије	9
		Доктор стоматолозије специјалиста	1
		Стоматолошка сестра/техничар	12
4	Одељење за техничке послове	Техничар одржавања одеће	3
5	Одељење за психијатрију	Доктор медицине специјалиста у специјалистичкој делатности	2
		Медицинска сестра техничар у амбуланти	2
УКУПНО			32

Откривена неправилност 32: Дом здравља је уговорима о раду/анексима уговора о раду и Одлуком о радном времену утврдио скраћено радно време за 32 запослених који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са одредбом члана 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и члана 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На тај начин, преузете су обавезе и извршени расходи за плате, по основу часова рада који нису ефективно извршени у износу од најмање 3.242.630 динара, што није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Препорука број 21. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да рад са скраћеном радним временом утврђују за обављање послова само на оним радним местима која су у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада утврђена као радна места с повећаним ризиком, како је то прописано чланом 52 ст.1 и 2 Закона о раду и чланом 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Прилог 5– Друга питања у поступку ревизије

Обрачун и исплата плате директора Дом здравља

Иако циљ ове ревизије није био давање мишљења о правилности обрачуна плата за запослене у Дому здравља, вршењем ревизије правилности пословања у делу јавних набавки и увођења скраћеног радног времена утврдили смо следеће:

Сагласно одредбама члана 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама плате запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање утврђују се на основу основице за обрачун плата, коефицијента, додатка на плату и обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање, као и дела плате по основу радног учинка. Основна плата се одређује множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента.

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

У поступку спровођења ревизије утврђено је да је Дом здравља у претходних шеснаест година, почев од 13. децембра 2004. године, обрачунавао и исплаћивао плату директора у висини од три и по, три, односно четири просечне бруто плате по запосленом остварене у Дому здравља, обрачунате квартално, и то на основу Одлуке о утврђивању зараде директора Дома здравља¹¹³ коју је донео Управни одбор Дома здравља.

Увидом у платне листе и годишњи картон примања за 2020. годину директора утврђено је да је Дом здравља обрачунавао основну плату директора множењем основице прописане актом Владе Републике Србије за наведени период и основног коефицијента 22,55 увећаног за припадајући додаток за руковођење од 10% (2,25) који се додељује директорима домова здравља прописаног Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама. Дом здравља је тако обрачунату основну плату увећавао додавањем новчаног износа који представља разлику до четвороструког износа просечне плате Дома здравља за претходни квартал.

Дом здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка је у 2020. години преузео обавезе и извршио расходе за плате, додатке и накнаде у већем износу од прописаног за 1.829.323 динара јер је обрачунавао и исплаћивао плату директора у висини од четири просечне плате Дома здравља за претходни квартал, што није у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама и Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

На основу одредби члана 21. Пословника Државне ревизорске институције („Службени гласник РС“, број 9/2009) и Приручника - Методолошка правила и смернице за ревизију финансијских извештаја, субјекту ревизије је упућено Писмо руководству¹¹⁴

¹¹³ Број: 03-1844/04 од 24. децембра 2004. године, са две измене Број: 03-1/1-2008 од 21. августа 2008. године и Број: 03-1/02-3-10 од 13.7.2010. године, као и Одлука Број: 03-1/2-2-21 од 27. јануара 2021. године

¹¹⁴ Број: 400-112/2021-05/5 од 25. марта 2021. године

у којем је навела утврђену неправилност, ризике њеног неотклањања, као и одговарајућу препоруку за њено отклањање.

Одговорна лица су прихватила препоруку „да обуставе исплату без правног основа дела плате директора, као и да обрачун и исплату исте ускладе са Законом о платама у државним органима и јавним службама“ и доставила Одлуку о укидању Одлуке о утврђивању зараде директора Дома здравља¹¹⁵, Одлуку о увећању плате директора Дом здравља „Др Младен Стојановић“ Бачка Паланка¹¹⁶ на основу члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и платни листић директора за месец април 2021. године.

¹¹⁵ Број: 03-1/9-1-21 од 1. априла 2021. године

¹¹⁶ Број: 03-1/9-2-21 од 1. априла 2021. године