



**Извештај о ревизији правилности пословања  
Дома здравља „Кула“, Кула, у делу који се односи на  
јавне набавке у 2019. и 2020. години и на расходе за  
запослене у 2020. години**



Број 400-929/2021-05/11  
Београд, 12. новембар 2021. године

## **Мисија**

*Државна ревизорска институција поузданим информацијама доприноси добром управљању, транспарентности и одговорности у јавном сектору.<sup>1</sup>*

*насловна слика преузета са <https://kula.rs/>.*

## 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 актима којима се скрађује радно време запослених;
- додатке на плату који се обрачунавају и исплађују у супротности са законским прописима.

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 које су биле предмет ревизије дато је 17 препорука усмерених на то да се:

- планирање и спровођење јавних набавки, као и закључивање и праћење реализације уговора о јавним набавкама обавља у складу са прописима;
- рад са скраћеним радним временом уводи у складу са прописима;
- да се додаци на плату обрачунавају и исплађују у складу са законским прописима..

## Резиме

**Дом здравља Кула „Кула“**  
(у даљем тексту: Дом здравља)

### Није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама

- Планирање јавних набавки није вршио на основу претходно спроведеног испитивања и истраживања тржишта.
- Процењене вредности планираних јавних набавки су у претежном делу одређиване на основу резултата претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке, а не и на основу података добијених након спроведеног истраживања тржишта које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл.
- Није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама приликом сачињавања конкурсне документације.

### Није поступио у складу са прописима којима се уређују расходи за запослене.

- Актима којима се скрађује радно време запослених утврдио је скраћено радно време за 31 запосленог који 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 (4.136 сати) у износу од најмање 2,7 милиона динара;
- Преузео је обавезе и извршио расходе у износу од 3,4 милиона динара за додатке на плате одређеног броја запослених без сачињене и потврђене изворне рачуноводствене документације у писаној форми.

## **САДРЖАЈ**

<b>I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....</b>	<b>6</b>
<b>1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ .....</b>	<b>6</b>
1.1 Дом здравља је интерним актом уредио поступак јавних набавки, набавке на које се закон не примењује, као и набавке друштвених и других посебних услуга. ....	6
1.2 Дом здравља је систематизовао радно место у оквиру којег се обављају послови јавних набавки и запосленом на том радном месту омогућено континуирано усавршавање у тој области.....	6
1.3 Планови јавних набавки Дома здравља за 2019. и 2020. годину садржали су све прописане податке и објављивани су у прописаним роковима. ....	7
1.4 Поступак планирања јавних набавки није вршен у складу са Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дома здравља Кула. ...	7
1.5 Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама приликом образовања комисија за спровођење поступака јавних набавки. ....	8
1.6 Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама приликом сачињавања конкурсне документације. ....	8
1.7 Поступак праћења и извршења уговора о јавним набавкама није вршен у складу са интерним актом. ....	10
1.8. Дом здравља је извештавао о јавним набавкама у складу са законом изузев код објављивања обавештења о закљученим уговорима о јавним набавкама.....	10
1.9. Дом здравља је спроводио одређени број набавки без примене Закона о јавним набавкама али су постојали основи за изузеће од примене наведеног прописа.....	11
<b>2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....</b>	<b>12</b>
2.1 Дом здравља је донео Акт о процени ризика за радна места у радној околини. ...	12
2.2 Дом здравља је за 31 запосленог, супротно акту о процени ризика увео рад са скраћеним радним временом и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу од најмање 2,7 милиона динара за часове рада који нису ефективно извршени.....	12
2.3 Дом здравља је обрачунао и исплатио додатке на плате у износу од најмање 3,4 милиона динара у супротности са чланом 58 став 1 и став 2 Закона о буџетском систему. ....	12
<b>II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА .....</b>	<b>14</b>
<b>III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА.....</b>	<b>19</b>
<b>IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ .....</b>	<b>21</b>
1. Предмет ревизије .....	21
2. Ревидирани период пословања .....	21
3. Информације о субјекту ревизије.....	21
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима .....	24

5.	Критеријуми .....	24
6.	Методологија рада .....	25
7.	Стандарди ревизије примењени у ревизији .....	25
<b>V – ПРИЛОЗИ.....</b>		<b>26</b>
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија .....		<b>27</b>
1.1.	Финансијско управљање и контрола.....	27
1.2.	Интерна ревизија.....	33
Прилог 2 – Јавне набавке .....		34
2.1.	Интерна регулатива и планирање јавних набавки.....	34
2.2.	Спровођење поступака јавних набавки .....	40
2.3.	Праћење извршења уговора о јавним набавкама.....	52
2.4.	Извештавање о јавним набавкама .....	53
2.5.	Извршене набавке без спроведеног поступка јавне набавке .....	55
Прилог 3 – Расходи за запослене.....		55
3.1.	Акт о процени ризика за радна места у радној околини .....	55
3.2.	Утврђивање права на скраћено радно време .....	56
3.3.	Обрачун и исплата додатка на плату - „Корекција зараде“ .....	58

## I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

### 1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

#### Интерна регулатива, послови јавних набавки и планирање јавних набавки

1.1 Дом здравља је интерним актом уредио поступак јавних набавки, набавке на које се закон не примењује, као и набавке друштвених и других посебних услуга.

*1.1.1 Дом здравља је сагласно члану 22 став 1 и 5 раније важећег Закона о јавним набавкама, Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дом здравља Кула<sup>1</sup> ближе уредио послове и активности везане за јавне набавке и објавио га на својој интернет страници.*

*1.1.2 Дом здравља је сагласно члану 49 став 2 и 3 важећег Закона о јавним набавкама, Правилником о набавкама у Дому здравља Кула<sup>2</sup> ближе уредио послове и активности везане за јавне набавке и набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује и објавио га на својој интернет страници.*

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Опита акта о набавкама“)

1.2 Дом здравља је систематизовао радно место у оквиру којег се обављају послови јавних набавки и запосленом на том радном месту омогућено континуирано усавршавање у тој области.

*1.2.1. Дом здравља је сагласно члану 134 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, Правилником о организацији и систематизацији послова<sup>3</sup>, одредио радно место у оквиру којег се обављају послови јавних набавки.*

*1.2.2. Дом здравља је сагласно члану 185 став 1 важећег Закона о јавним набавкама, лицу које обавља послове јавних набавки омогућио оспособљавање за обављање послова јавних набавки и полагање испита за службеника за јавне набавке као и континуирано усавршавање.*

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке ( поднаслов „Службеник за јавне набавке“)

<sup>1</sup> Број: 02/6-447 од 13.03.2014. године

<sup>2</sup> Број: 3878 од 25.12.2020. године

<sup>3</sup> Број: 883 од 23.03.2018. године

**1.3 Планови јавних набавки Дома здравља за 2019. и 2020. годину садржали су све прописане податке и објављивани су у прописаним роковима.**

*1.3.1 Планови јавних набавки Дома здравља за 2019. и 2020. годину, сагласно одредбама члана 51 раније важећег Закона о јавним набавкама и члана 88 важећег Закона о јавним набавкама, садрже све прописане податке и објављени су у року и на прописан начин.*

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке ( поднаслов „Планирање јавних набавки“).

**1.4 Поступак планирања јавних набавки није вршен у складу са Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дома здравља Кула.**

*1.4.1. Планирање јавних набавки Дома здравља није вршено на прописан начин и по предвиђеној динамици и поступку, из разлога што тим за планирање није благовремено формиран, нити су евидентирани све радње и акта током планирања набавки, што није у складу са члановима 13 и 15 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дом здравља Кула и чланом 16 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.*

*1.4.2. Планирање набавки Дома здравља није вршено на основу претходно спроведеног испитивања и истраживања тржишта од стране тима за планирање набавки Дома здравља, што није у складу са чланом 20 Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дом здравља Кула.*

*1.4.3. Процењене вредности планираних набавки су одређиване на основу резултата претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке, а не и на основу података добијених након спроведеног истраживања тржишта које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора бити валидна у време покретања поступка, што је супротно члану 18 став 1. Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дом здравља Кула и члану 64 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама.*

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности. (*Препорука број 4 и 5*).

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке ( поднаслов „ Планирање јавних набавки“).

## Спровођење поступака јавних набавки

**1.5 Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама приликом образовања комисија за спровођење поступака јавних набавки.**

*1.5.1. Дом здравља је у четири узоркована поступка јавне набавке<sup>4</sup>, Решењем о образовању комисије за спровођење поступка јавне набавке, за члана није именовано лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54 став 7 раније важећег Закона о јавним набавкама.*

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „*Комисија за јавне набавке*“).

**1.6 Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама приликом сачињавања конкурсне документације.**

*1.6.1. Конкурсном документацијом у оквиру додатних услова за учешће у девет узоркованих поступака јавних набавки у погледу техничког и кадровског капацитета, одређена је писана Изјава понуђача као доказ кадровског и техничког капацитета за учешће у поступку јавне набавке, али није одређен услов који се том писаном изјавом доказује, што није у складу са чланом 61 став 4 тачка 3 раније важећег Закона о јавним набавкама.*

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

*1.6.2. Дом здравља је конкурсном документацијом (у делу који се односи на критеријуме за доделу уговора) извршио вредновање елемената критеријума на непропорционалан и економски неоправдан начин. Овакво вредновање елемената критеријума није у логичкој вези са предметом јавне набавке, што је у супротности са чланом 84 став 2 и члану 9 раније важећег Закона о јавним набавкама.*

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

*1.6.3. Дом здравља је конкурсном документацијом у једном узоркованом поступку јавне набавке одредио додатни услов у погледу кадровског капацитета, али за сва захтевана лица није наведена квалификациона структура на основу које би се могла успоставити логичка веза са предметом набавке, што није у складу са чланом 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.*

<sup>4</sup> ЈН 2/2019, ЈН 3/2019, ЈН 14/2019 и ЈН 17/2019



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

**1.6.4. Дом здравља је у делу коришћења техничких спецификација и описа опреме наводио у конкурсној документацији робни знак односно тачан назив и модел опреме, што је супротно члану 72 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.**

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

**1.6.5 Дом здравља је, у једном узоркованом поступку јавне набавке, конкурсном документацијом као услов за учешће у делу техничког капацитета, користио елементе критеријума за оцењивање понуда, што је супротно члану 85 став 4 раније важећег Закона о јавним набавкама.**

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

**1.6.6. Дом здравља је конкурсном документацијом утврдио и описао начин вредновања елемента критеријума „Удаљеност места испоруке“, који не омогућава пропорционално и објективно вредновање понуда, што га у том делу чини дискриминаторским и у супротности је са чланом 84 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.**

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке ( поднаслов „Конкурсна документација“)

**1.6.7. Дом здравља је, у два узоркована поступка јавне набавке, конкурсном документацијом као додатни услов за учешће одредио да понуђач своје пословање уређује према стандардима менаџмента квалитета (ISO и OHSAS) и овим условом ограничио конкуренцију, јер пословање према овим стандардима није у логичкој вези са предметом јавне набавке и није непосредно везано за предмет јавне набавке и његово извршење, што није у складу са чланом 76 став 6, а у вези са чланом 10 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.**

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке ( поднаслов „Конкурсна документација“)

## **Праћење извршења уговора о јавним набавкама**

---

**1.7 Поступак праћења и извршења уговора о јавним набавкама није вршен у складу са интерним актом.**

***1.7.1. Дом здравља је код најмање четири уговора о јавној набавци приликом реализације истих, повећао обим предмета набавке преко 5% од првобитно уговорене вредности и то у укупном износу од 457. 207 динара са ПДВ - ом, што није у складу са чланом 115 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.***

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке ( поднаслов „Праћење извршења уговора о јавним набавкама“).

---

## **Извештавање о јавним набавкама**

---

**1.8. Дом здравља је извештавао о јавним набавкама у складу са законом изузев код објављивања обавештења о закљученим уговорима о јавним набавкама.**

***1.8.1. Дом здравља је прикупљао и евидентирао податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама и достављао тромесечне извештаје Управи за јавне набавке у складу са чланом 132 раније важећег закона о јавним набавкама.***

***1.8.2. Дом здравља је сагласно члану 181 став 3 важећег Закона о јавним набавкама у прописаном року објавио на Порталу јавних набавки податке о спроведеним набавкама у претходној години изузетим од примене важећег Закона, као и податке о уговорима закљученим у поступцима јавних набавки.***

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке ( поднаслов „Извештавање о јавним набавкама“).

***1.8.3. Дом здравља у најмање седам поступака јавних набавки 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. раније важећег Закона о јавним набавкама.***

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке ( поднаслов „Извештавање о јавним набавкама“).

## **Набавке без примене Закона о јавним набавкама**

---

**1.9. Дом здравља је спроводио одређени број набавки без примене Закона о јавним набавкама али су постојали основи за изузеће од примене наведеног прописа**

*1.9.1 Увидом у податке о закљученим уговорима у 2019. и 2020. години и њиховом извршењу по годинама утврђено је да је Дом здравља у 2019. и 2020. години набављао добра, услуге и радове на основу уговора закључених по претходно спроведеном поступку јавне набавке, а у случају набавки на које се наведени закони не примењују, поштовао је одредбе које се тичу изузећа од примене истих.*

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Извршене набавке без спроведеног поступка јавне набавке“).

## 2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

### Акт о процени ризика за радна места у радној околини

2.1 Дом здравља је донео Акт о процени ризика за радна места у радној околини.

*2.1.1. 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<sup>5</sup>.*

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 - Расходи за запослене (поднаслов „Акт о процени ризика за радна места у радној околини“).

### Утврђивање права на рад са скраћеним радним временом

2.2 Дом здравља је за 31 запосленог, супротно акту о процени ризика увео рад са скраћеним радним временом и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу од најмање 2,7 милиона динара за часове рада који нису ефективно извршени.

*2.2.1. Дом здравља је увео скраћено радно време за 31 запосленог на 11 радних места која Акт о процени ризика нису утврђена да су радна места са повећаним ризиком, по ком основу је преузео обавезе и извршио расходе за плате за 4.136 часова рада који нису ефективно извршени најмање у износу од 2.693 хиљада динара, што није у складу са одредбама члана 52 став 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.*

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Расходи за запослене (поднаслов „Утврђивање права на рад са скраћеним радним временом“).

### Обрачун и исплата додатка на плату

2.3 Дом здравља је обрачунао и исплатио додатке на плате у износу од најмање 3,4 милиона динара у супротности са чланом 58 став 1 и став 2 Закона о буџетском систему.

*2.3.1. Дом здравља је у 2020. години обрачунавао и исплаћивао додатке на плате запослених у виду ставке „Корекције зараде“ који по писаном Изјашњењу<sup>6</sup> одговорног лица представљају додаток за прековремени рад, у укупном износу од 3.446 хиљада динара, што је супротно члану 58 став 1 и 2 Закона о буџетском систему и члану 53 став 1 Закона о раду, јер правни основ као изворна рачуноводствена документације, није сачињен и потврђен у писаној форми пре плаћања обавезе.*

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

<sup>5</sup> „Службени гласник РС“, бр.101/05, 91/15, 113/17 – др. закон

<sup>6</sup> Број: 2329 од 23.7.2021. године

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 -  
Расходи за запослене ( *Поднаслов - Обрачун и исплата  
дodatка на плату - „Корекција зараде“*).

## **II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА**

### **Резиме откривених неправилности**

#### **ПРИОРИТЕТ 1<sup>7</sup> (висок)**

1. Дом здравља је у 2020. години обрачунавао и исплаћивао додатке на плате запослених у виду ставке „Корекције зараде“ који по писаном изјашњењу одговорног лица представљају додатак за прековремени рад, у укупном износу од 3,4 милиона динара, што је супротно члану 58 став 1 и 2 Закона о буџетском систему и члана 53 став 1 Закона о раду, јер правни основ као изворна рачуноводствена документације, није сачињен и потврђен у писаној форми пре плаћања обавезе. (Прилог 3 – Расходи за запослене, Обрачун и исплата додатка на плату - „Корекција зараде“, Препорука број 17 );

#### **ПРИОРИТЕТ 2<sup>8</sup>**

2. Дом здравља је увео скраћено радно време за 31 запосленог на 11 радних места која Актом о процени ризика нису утврђена да су радна места са повећаним ризиком, што није у складу са одредбама члана 52 став 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 број 3 – Расходи за запослене, Утврђивање права на скраћено радно време, Препорука број 16);
3. 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, Препорука број 1)
4. Дом здравља планирање јавних набавки, контролу набавки и праћење извршења уговора не спроводи у складу и на начин прописан одредбама Правилника, што није у складу са члановима 15-20, 25, 54-62 и 68 истог акта. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола, Препорука број 2)
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, што није у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола, Препорука број 3)
6. Дом здравља је Правилником о набавкама у Дому здравља Кула ближе уредио послове и активности везане за јавне набавке и набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује и објавио га на својој интернет страници, али предметни акт није био донет и у примени са даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама, односно од 1. јула 2020.године, што није у складу са чланом 247 став 1 а у вези са чланом 49 став 2 и 3 важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог број 2 – Јавне набавке, Интерна регулатива и планирање јавних набавки, Општа акта о јавним набавкама);
7. Планирање набавки Дома здравља није вршено на прописан начин и по предвиђеној динамици и поступку из разлога што тим за планирање није

---

<sup>7</sup> ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана

<sup>8</sup> ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана

- благовремено формиран, нити су евидентиране све радње и акта током планирања набавки, што је супротно члану 13 и 15 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дом здравља Кула и члану 16 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог број 2 – Јавне набавке, Интерна регулатива и планирање јавних набавки, Планирање јавних набавки, Препорука број 4)
8. Планирање набавки Дома здравља није вршено на основу претходно спроведеног испитивања и истраживања тржишта од стране тима за планирање Дома здравља, што је супротно члану 20 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дом здравља Кула. (Прилог број 2 – Јавне набавке, Интерна регулатива и планирање јавних набавки, Планирање јавних набавки, Препорука број 4)
  9. Процењене вредности набавке су одређиване на основу резултата претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке, а не и на основу података добијених након спроведеног истраживања тржишта које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и морају бити валидне у време покретања поступка, што је супротно члану 18 став 1 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дом здравља Кула и члану 64 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог број 2 – Јавне набавке, Интерна регулатива и планирање јавних набавки, Планирање јавних набавки, Препорука број 5);
  10. У четири ревидирана поступка јавне набавке, Решењем о образовању комисије за спровођење поступка јавне набавке, за члана није именовано лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54 став 7 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог број 3 – Јавне набавке, Спровођење јавних набавки, Комисија за јавне набавке, Препорука број 6);
  11. Конкурсном документацијом, у девет узоркованих поступака јавних набавки, у оквиру додатних услова за учешће у поступку јавне набавке у погледу техничког и кадровског капацитета, одређена је писана Изјава понуђача као доказ кадровског и техничког капацитета за учешће у поступку јавне набавке, али није одређен услов који се том писаном изјавом доказује, што није у складу са чланом 61 став 4 тачка 3 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог број 2 – Јавне набавке, Спровођење јавних набавки, Конкурсна документација, Препорука број 7);
  12. Конкурсном документацијом у делу критеријума за доделу уговора извршено је вредновање елемента критеријума на непропорционалан и економски неоправдан начин, па се из тог разлога не може довести у логичку везу са предметом набавке и објективним потребама наручиоца, што је супротно члану 84 став 2, члану 85 став 2 и члану 9 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог број 2 – Јавне набавке, Спровођење јавних набавки, Конкурсна документација, Препорука број 8);
  13. Дом здравља је конкурсном документацијом у једном узоркованом поступку јавне набавке одредио додатни услов у погледу кадровског капацитета, али за сва захтевана лица није наведена квалификациона структура на основу које би се могла успоставити логичка веза са предметом набавке, што није у складу са чланом 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог број 2 – Јавне набавке, Спровођење јавних набавки, Конкурсна документација, Препорука број 9);

14. Конкурсном документацијом у делу спецификације и описа опрема навођен је робни знак односно тачан назив и модел опреме, што је супротно члану 72 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог број 2 – Јавне набавке, Спровођење јавних набавки, Конкурсна документација, Препорука број 10);
15. Дом здравља је конкурсном документацијом као услов за учешће у једном узоркованом поступку јавне набавке у делу техничког капацитета, користио елементе критеријума за оцењивање понуда, што је у супротно члану 85 став 4 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог број 2 – Јавне набавке, Спровођење јавних набавки, Конкурсна документација, Препорука број 11);
16. Конкурсном документацијом је утврђен и описан начин вредновања елемента критеријума „Удаљеност места испоруке“, који не омогућава пропорционално и објективно вредновање понуда, што га у том делу чини дискриминаторским и у супротности је са чланом 84 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог број 2 – Јавне набавке, Спровођење јавних набавки, Конкурсна документација, Препорука број 12);
17. Конкурсном документацијом у делу критеријума за доделу уговора извршено је вредновање елемента критеријума на непропорционалан и економски неоправдан начин, па се из тог разлога не може довести у логичку везу са предметом набавке и објективним потребама наручиоца, што је супротно члановима 84 став 2 и члану 9 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог број 2 – Јавне набавке, Спровођење јавних набавки, Конкурсна документација)
18. Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у два узоркована поступка јавне набавке, одређено да је понуђач своје пословање уредио према стандардима менаџмента квалитета (ISO и OHSAS), што је услов који ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, што није у складу са чланом 76 став 6, а у вези са чланом 10 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог број 2 – Јавне набавке, Спровођење јавних набавки, Конкурсна документација, Препорука број 13);
19. Дом здравља је код најмање четири уговора о јавној набавци приликом реализације истих, повећао обим предмета набавке преко 5% од првобитно уговорене вредности и то у укупном износу од 456.207 динара са ПДВ, што није у складу са чланом 115 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог број 2 – Јавне набавке, Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Препорука број 14);
20. Дом здравља у седам поступака јавних набавки, обавештења о закљученим уговорима, није благовремено објављивао на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог број 2 – Јавне набавке, Спровођење јавних набавки, Конкурсна документација, Препорука број 15)



## **Резиме препорука**

### **ПРИОРИТЕТ 1 (висок)**

1. Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да начин остваривања као и утврђивање и исплату права на додатак за прековремени рад врше у складу са прописима и на основу валидне рачуноводствене документације. (Прилог 3 – Расходи за запослене, Препорука број 17)

### **ПРИОРИТЕТ 2**

2. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ускладе акта којима се скраћује радно време запосленима. (Прилог 3 - Расходи за запослене, Препорука број 16)
3. 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 контрола и интерна ревизија, Препорука број 1)
4. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да планирање, контролу набавки и праћење извршења уговора спроводе у складу и на начин прописан Правилником о набавкама у Дому здравља Кула донетим у складу са важећим Законом о јавним набавкама. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Препорука број 2)
5. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности на успостављању интерне ревизије сагласно наведеним прописима. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Препорука број 3)
6. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности које ће обезбедити да се планирање набавки врши на начин и у поступку уређеном важећим Правилником о набавкама у Дому здравља Кула, на основу резултата добијених претходним истраживањем тржишта за специфициране количине и квалитет добара, услуга и радова, а све на основу објективно исказних потреба Дома здравља. (Прилог 2 – Јавне набавке, Препорука број 4)
7. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности које ће обезбедити да се сва акта и радње током планирања набавки евидентирају и документују у писаној форми у складу са одредбама члана 41 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке, Препорука број 5)
8. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља, да комисије за јавне набавке формирају под условима и на начин, сагласно одредбама члана 92 важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Препорука број 6)
9. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности које ће обезбедити да се конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу одређивања критеријума за избор привредног субјекта на начин да се одређују потребни нивои капацитета и одговарајући начини њиховог доказивања, сагласно члану 114 важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Препорука број 7)
10. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу критеријума за доделу уговора који морају да

- буду повезани са предметом уговора о јавној набавци и морају да омогуће ефективну конкуренцију, сагласно члану 133 важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Препорука број 8)
11. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу одређивања критеријума за избор привредног субјекта у делу стручни капацитета, сагласно члану 114 и 117 важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Препорука број 9)
  12. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу одређивања техничких спецификација, сагласно члану 99 важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Препорука број 10)
  13. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу одређивања критеријума за избор привредног субјекта у делу техничких капацитета, сагласно члану 114 и 117 важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Препорука број 11)
  14. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу критеријума за доделу уговора који морају да буду повезани са предметом уговора о јавној набавци и морају да омогуће ефективну конкуренцију, сагласно члану 133 важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Препорука број 12)
  15. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу одређивања критеријума за избор привредног субјекта, који морају бити у логичкој вези и да наручилац захтева само ниво капацитета који обезбеђује да ће привредни субјект бити способан да изврши уговор о јавној набавци, сагласно члану 114 важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Препорука број 13)
  16. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности у делу праћења извршења уговора којима ће се обезбедити да се повећање обима предмета набавке врши на начин и у обиму сагласно члану 160 важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Препорука број 14)
  17. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обавештење о додели уговора објављује на начин и у роковима прописаним важећим Законом о јавним набавкама. (Прилог 2 – Јавне набавке, Препорука број 15)

### **III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА**

Дом здравља је на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији<sup>9</sup>, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

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

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио неправилности у свом пословању или мере 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.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3 Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању откривене неправилности, не поднесе у

---

<sup>9</sup> „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 –др. закон

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**  
**12. новембар 2021. године**

## **IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ**

Ревизија је спроведена на основу члана 9 Закона о Државној ревизорској институцији<sup>10</sup>, Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2021. годину<sup>11</sup>, Закључка о спровођењу ревизије Дома здравља „Кула“ Кула<sup>12</sup> и Закључка о измени и допуни закључка о спровођењу ревизије Дома здравља „Кула“ Кула<sup>13</sup>.

### **1. Предмет ревизије**

Спроводи се ревизија правилности пословања која се односи на 1) јавне набавке и 2) расходи за запослене.

### **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 расходе за запослене.

### **3. Информације о субјекту ревизије**

Назив: Дом здравља „Кула“ Кула

Седиште и адреса: Трг ослобођења број 9, 25230 Кула

Матични број: 08005281

ПИБ: 100262820

Број уписа у регистар: Привредни суд у Сомбору број Фи 3/2020 од 13. јануара 2020. године, регистарски уложак број: 5-14

### **Историјат Дома здравља**

Скупштина општине Кула је на II заједничкој седници<sup>14</sup> Општинског већа и Већа радних заједница донела решење да се даје сагласност на одлуке Савета, да се Дом здравља Кула, Здравствене станице Црвенка, Здравствене станице Сивац, Здравствена станица Руски Крстур, Здравствена станица Крушчић и Здравствене станице Липар интегришу у једну здравствену установу под називом „Дом здравља“ са седиштем у Кули.

Од оснивања Дома здравља 1967. године до данас Дом здравља:

1. прати и анализира здравствено стање становништва, предузима и предлаже мере за његово унапређење;
2. обезбеђује услове за стално стручно усавршавање својих запослених;
3. организује и спроводи мере сталног унапређења квалитета здравствене заштите;
4. спроводи мере ради спречавања нежељених компликација и последица при пружању здравствене заштите;

---

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

<sup>11</sup> Број: 06-1635/2020-02/1 од 24. децембра 2020. године, Број 06-1635/2020-02/1-13 од 6. јула 2021. године (пречишћен текст)

<sup>12</sup> Број: 400-929/2021-05/1 од 10. маја 2021. године

<sup>13</sup> Број: 400-929/2021-05/6 од 19. јула 2021. године

<sup>14</sup> Број: 5-I-50/17-67 од 6. јуна 1967. године

5. организује и спроводи мере у случају елементарних и других већих незгода и ванредних прилика;
6. организује односно обезбеђује мере за одлагање и уништавање медицинског отпада.

### **Делатност**

Дом здравља је здравствена установа у којој се обавља здравствена делатност на примарном нивоу која обухвата: здравствену заштиту одраслих становника, кућног лечења и неге, здравствена заштита деце и школске деце, здравствене заштите жена, хитне медицинске помоћи са санитетским превозом, поливалентне патронаже, стоматолошке здравствене заштите, радиолошке дијагностике (РТГ и ултразвучна дијагностика), медицине рада, интерне медицине, офталмологије, пнеумофизиологије, оториноларингологије, физикалне медицине и рехабилитације, психијатрије, лабораторијске дијагностике и фармацеутске здравствене делатности.

### **Органи Дома здравља**

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

#### ***Управни и Надзорни одбор***

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 органа<sup>15</sup>.

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 оснивача<sup>16</sup>.

Од дана преузимања оснивачких права над здравственим установама, Република Србија, односно аутономна покрајина, именуваће органе здравствене установе у складу са овим законом<sup>17</sup>.

Покрајинска влада која у име Аутономне покрајине Војводине врши оснивачка права над Домом здравља је Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Кула“ Кула од Скупштине општине Кула од 18. децембра 2019. године утврдила да до именовања председника и чланова управног одбора и надзорног одбора, у складу са законом настављају с радом председник и чланови Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља именовани пре ступања на снагу ове одлуке.

Скупштина општине Кула, претходни вршилац права оснивача је именовала :председника и чланове Управног одбора Дома здравља и председника и чланове Надзорног одбора Дома здравља решењем донетим<sup>18</sup> на седницама одржаним 29. новембра 2016. године.

---

<sup>15</sup> члан 113 став 4, 8 и 9 Закона о здравственој заштити

<sup>16</sup> члан 120 став 1 Закона о здравственој заштити

<sup>17</sup> члан 262 став 3 Закона о здравственој заштити

<sup>18</sup> Број: 01-02-112/2016-2 од 29.11.2019. године

Лица именована у 2016. години су наставила да обављају послове председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља до 23. јуна 2021. године када је Покрајинска влада Решењима<sup>19</sup> именовала нове чланове Управног и Надзорног одбора Дома здравља Кула.

### **Унутрашња организација Дома здравља**

У Дому здравља као основне организационе јединице, утврђују се службе и то:

1. Служба за општу здравствену заштиту одраслих кућног лечења и медицинске неге;
2. Служба хитне медицинске помоћи;
3. Служба за здравствену заштиту деце и омладине;
4. Одељење за здравствену заштиту жена;
5. Поливалентна патронажна служба;
6. Одсек медицине рада;
7. Специјалистичке службе: Одељење за плућне болести и ТБЦ, Интернистичко одељење, Офталмолошки одсек, Психијатријски одсек, Одсек за оториноларингологију, Служба за физикалну медицину и рехабилитацију;
8. Служба за лабораторијску, радиолошку и ултразвучну дијагностику;
9. Служба за стоматолошку здравствену заштиту деце и одраслих;
10. Фармацеутска служба;
11. Служба за правне и економско – финансијске послове;
12. Служба за техничке и друге сличне послове.

Пружање здравствене заштите ради лакше доступности становништву општине Кула се организује по насељеним местима и то:

- Здравствена станица у Кули;
- Здравствена станица у Црвенки;
- Здравствена станица у Сивцу;
- Здравствена станица у Руском Крстуру;
- Здравствена амбуланта у Крушчићу;
- Здравствена амбуланта Липару.

### **Финансирање Дома здравља**

Дом здравља је здравствена установа из Плана мреже здравствених установа<sup>20</sup>, 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 379.188.000 динара у 2020. години, 87% потиче из средстава организација за обавезно социјално осигурање, а 13% из осталих извора.

---

<sup>19</sup> 127 Број :022-82/2021-42 и 127 Број: 02282/2021-40 од 23.јуна 2021. године

<sup>20</sup> 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.

#### **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.

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

Спровели смо процену ризика од материјално значајне неусклађености са прописима у областима јавних набавки и расхода за запослене ради израде плана ревизије.

На основу процене ризика:

- у области јавних набавки утврђено је постојање ризика у свим фазама уговарања и праћења извршења закључених уговора о набавци добара, услуга и радова, а
- у области расхода за запослене утврђен је ризик који се односи на неправилно утврђивање скраћеног радног времена у здравственим установама и неправилан обрачун и исплата додатака на плату.

Ради остваривања циљева ревизије, а на основу процене ризика, спровели смо адекватне ревизорске поступке да би добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са планирањем, спровођењем, праћењем и извршавањем уговора о јавним набавкама и увећањем плате запослених у свим материјалним аспектима, усклађене са прописима који уређују ове области пословања.

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 извори критеријума:

- 1) Закон о буџетском систему,
- 2) Закон о платама у државним органима и јавним службама,
- 3) Закон о здравственој заштити,
- 4) Закон о здравственом осигурању,
- 5) Закон о раду;
- 6) Закон о безбедности и здрављу на раду,
- 7) Закон о јавним набавкама,
- 8) Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама,
- 9) Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе;
- 10) подзаконски прописи који су донети у вези спровођења ових закона.



## **6. Методологија рада**

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа и општих аката који уређују спровођење јавних набавки и обрачун и исплату расхода за запослене;
- анализу интерних аката и процедура Дома здравља којим је ближе уређен поступак јавне набавке и обрачун и исплата расхода за запослене;
- испитивање активности, одлука Дома здравља у вези са јавним набавкама и обрачуном и исплатом расхода за запослене;
- 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 послова.“

## **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 кодекс којим је утврдио општа правила пословног понашања која представљају општеприхваћену обавезу свих запослених и која имају за циљ да укажу запосленима на норме пословног понашања, етичке норме, као и пословни бонтон, којих су дужни да се придржавају приликом обављања послова у здравственој установи.

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.

**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, 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 расходе за запослене.

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

Сагласно одредбама члана 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама Дом здравља је донео Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дом здравља Кула<sup>21</sup> (у даљем тексту: Правилник), као општи акт којим је ближе уредио поступке јавне набавке унутар Дома здравља, 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 и др.

Предметни акт је био на снази у ревизионом периоду односно до доношења новог акта сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Сагласно наведеном, чланом 49 став 2 важећег Закона о јавним набавкама прописана је дужност наручиоца да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга и да исти тај акт, сагласно ставу 3 истог члана објави на својој интернет страници.

---

<sup>21</sup> број: 02/6-447 од 13.03.2014. године

Дом здравља је у складу са наведеним одредбама донео Правилник о набавкама у Дому здравља Кула<sup>22</sup> којим је ближе уредио послове и активности везане за јавне набавке и набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује и објавио га на својој интернет страници.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе Правилника, а посебно у поступку планирања јавних набавки, праћења и контроле извршења уговора о јавним набавкама.

Чланом 13 Правилника, послове планирања набавки обавља „тим за планирање“ који се формира решењем директора Дома здравља. Тим за планирање је формиран у децембру месецу текуће, а у циљу сачињавања плана набавки за наредну годину. Чланом 25 предметног акта, дефинисане су обавезе и овлашћења учесника у планирању и где су прве активности тима за планирању планиране прописане за мај месец текуће године у циљу предузимања активности у вези сачињавања плана набавки за наредну годину.

Одсуством, односно непостојањем тима за планирање у времену од маја до децембра месеца, а када се и спроводе кључне активности у планирању набавки (сагледавање објективних потреба Дома здравља, истраживање тржишта, објективно одређивање процењене вредности и др...) утврдили смо да планови набавки за 2019. и 2020. годину нису сачињавани у поступку и по процедури прописаној Правилником. Самим тим ни током године се не предузимају припремне радње везане за истраживање тржишта, и утврђивање потреба за добрима, услугама и радовима.

Процењене вредности јавних набавки су у претежном делу одређиване користећи резултате претходних искустава у набавци конкретних предмета, а не на основу спроведеног истраживања тржишта. Имајући у виду сам предмет набавке, техничке спецификације којима се исказују односно презентују објективне потребе наручиоца у квалитативном аспект, нису сачињаване у време планирања, већ само непосредно пре покретања сваког поступка јавне набавке.

Из наведених разлога утврдили смо да у време планирања набавки у претежном делу није постојао критеријум за планирање<sup>23</sup> у виду техничких спецификација које представљају један од кључних параметара за утврђивање односно преиспитивање да ли одређени предмет набавке тих карактеристика у одређеној количини или обиму одговара стварним потребама наручиоца.

Супротно одредбама Правилника<sup>24</sup>, у Дому здравља се не спроводи контрола набавки на начин како је то предвиђено предметним актом кроз редовне и ванредне контроле, нити се сачињава план контрола.

Чланом 61 став 1 Правилника, прописано је да се комуникација са другом уговорном страном у вези са извршењем уговора о јавној набавци одвија искључиво писаним путем, односно путем поште, електронске поште или факсом.

У поступку извршења односно реализације закључених уговора, супротно наведеној одредби Правилника, у претежном делу се не успоставља кореспонденција између наручиоца и добављача већ се по писаном изјашњењу одговорних лица, појединачни захтеви за испоруке претежно упућују телефонским путем и не постоје докази у писаној форми о предузетим радњама током реализације уговора. Између осталог, из тих разлога је отежано праћење реализације уговора, посебно у делу поштовања рокова за испоруку.

---

<sup>22</sup> број: 3878 од 25.12.2020. године

<sup>23</sup> члан 14. Правилника

<sup>24</sup> члан 54-59. Правилника

Сагласно одредби члана 62 став 1 Правилника лице које врши квалитативни и квантитативни пријем добара, услуга или радова у зависности од предмета уговора проверава:

- да ли количина испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореној;
- да ли врста и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговарају уговореним, односно да ли су у свему у складу са захтеваним техничким спецификацијама и понудом.

Упоредним прегледом података исказаних у понуди уговора закључених у поступцима узоркованих јавних набавки и података исказаних у фактурама које је добављач испостављао утврђено је да у делу провераваних уговора и фактура:

- предмет набавке који је наведен на фактури добављача не одговара уговореном предмету набавке<sup>25</sup>;
- цена исказана на фактури добављача не одговара цени која је наведена у понуди уговора<sup>26</sup>;
- укупна количина испоручених добара је већа од уговорене (тј. увећање обима предмета набавке прелази 5% уговорене вредности)<sup>27</sup>.

Сагласно одредби члана 62 став 5 и 6 Правилника након извршене провере предмета набавке и потписа лица задуженог за праћење којим потврђује да је обавеза добављача уредно извршена, лице запослено на пословима јавних набавки сачињава извештај о извршењу уговора о набавкама и доставља одговорном лицу са препорукама за унапређење система набавки.

Одредбом члана 68 став 2 истог, утврђено је да извештај о извршењу уговора садржи: опис тока извршења уговора, укупно реализовану вредност уговора, уочене проблеме током извршења уговора, као и евентуалне предлоге за побољшање. Супротно наведеном, извештај (анализа) о извршењу уговора се не сачињава у писаној форми па се из тих разлога и не доставља директору Дома здравља, како је предметним чланом и прописано. По писаном изјашњењу одговорног лица подаци о извршењу се достављају директору Дома здравља и Управном одбору на усвајање само кроз извештај о извршењу плана набавки.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља приликом праћења извршења уговора о јавним набавкама није у потпуности поштовао одредбе Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дом здравља Кула који се примењивао у ревидираном периоду.

Дом здравља је 25. децембра 2020. године донео Правилник о набавкама у Дому здравља Кула<sup>28</sup> који се примењује од 2. јануара 2021. године. Одредбама члана 85-89 овог Правилника уређено је праћење извршења уговора о јавним набавкама, између осталог и начин комуникације са другом уговорном страном, обавеза провере да ли је испоручени и фактурисани предмет набавке у складу са уговореним, као и обавеза сачињавања Извештаја о извршењу уговора о набавкама.

---

<sup>25</sup> утврђено приликом провере извршења девет уговора о јавним набавкама и то: Број: 2942-2946 од 11 и 16. септембра 2019. године, Број: 81 и 83 од 21. јануара 2020. године, Број: 894 од 19. марта 2020. године и 2856 и 2857 од 8. октобра 2020. године

<sup>26</sup> утврђено приликом провере извршења уговора Број: 2942 од 11. септембра 2020. године, 2944 од 16. септембра 2019. године и 2856 од 8. октобра 2020. године

<sup>27</sup> утврђено приликом провере извршења уговора Број: 2942 од 11. септембра 2020. године, Број: 81 и 83 од 21. јануара 2020. године и Број: 893 од 19. марта 2020. године

<sup>28</sup> Број: 3878 од 25. децембра 2020. године

**Откривена неправилност 2 :** Планирање јавних набавки, контрола набавки и праћење извршења уговора се не спроводе у складу и на начин прописан одредбама Правилника, што није у складу са члановима 15-20, 25, 54-61, 62 и 68 истог акта.

**Препорука број 2.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да планирање, контролу набавки и праћење извршења уговора спроводе у складу и на начин прописан Правилником о набавкама у Дому здравља Кула донетим у складу са важећим Законом о јавним набавкама.

Више детаља у вези са наведеним, дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке.

### *Контролне активности у области расхода за запослене*

#### *4. Увођење скраћеног радног времена*

Одредбама члана 52 Закона о раду и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, утврђеним законом или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме личне заштите, постоји повећано дејство на здравље запосленог (радна места са повећаним ризиком) скраћује радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 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 Колективним уговором<sup>29</sup> из 2019. године, Колективним уговором<sup>30</sup> из 2020. године, Одлуком о радном времену<sup>31</sup>, Одлуком о распореду радног времена у служби за стоматолошку здравствену заштиту<sup>32</sup> и Одлуком о распореду радног времена у служби за стоматолошку здравствену заштиту – стоматолошке сестре<sup>33</sup> утврдио радно време за све запослене у Дому здравља. 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 аката којима скраћује радно време донетих 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.

---

<sup>29</sup> Број 886 од 22.3.2019. године

<sup>30</sup> Број 3354 од 13.11.2020. године

<sup>31</sup> Број 02/6 – 823 од 8.10.2008.

<sup>32</sup> Број 3489 од 5.12.2016. године

<sup>33</sup> Број 3528 од 7.12.2016. године

**Налаз :** У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља на основу аката којима регулише скраћено радно време, утврдио право на скраћено радно време за укупно 94 извршиоца који обављају послове на 32 радна места, од којих њих 63 обавља послове на 21 радно место која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, а њих 31 обавља послове на једанаест радних места која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене.

#### **5. Вођење евиденције о присуству на радном месту – обрачун и исплата додатака на плату (прековремени рад)**

Чланом 53 став 1 Закона о раду прописано је да је на захтев послодавца, запослени дужан да ради дуже од пуног радног времена у случају више силе, изненадног повећања обима посла и у другим случајевима када је неопходно да се у одређеном року заврши посао који није планиран, док је одредбом члана 193 став 1 истог Закона прописано да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности, са образложењем и поуком о правном леку.

Чланом 58 став 1 и 2 Закона о буџетском систему прописано је да се расходи и издаци из буџета морају заснивати на рачуноводственој документацији и да износи преузетих обавеза морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе.

Чланом 16 став 1 Уредбе о буџетском рачуноводству прописано је да је рачуноводствена исправа јавна исправа која представља писани документ или електронски запис о насталој пословној промени, која обухвата све податке потребне за књижење у пословним књигама тако да се из рачуноводствене исправе недвосмислено може сазнати основ, врста и садржај пословне промене.

Књижења у пословним књигама врше се на основу валидних рачуноводствених докумената о насталој пословној промени и другом догађају.

Увидом у узорковану документацију, утврђено је да је у платним листама запослених Дома здравља „Кула“ и у картону примања запослених у 2020. години обрачунат и исплаћен део зараде под ставком „Корекција зараде“.

Исплата „Корекција зарада“ се према Изјашњењу<sup>34</sup> вршила у текућем месецу за претходни месец и то на основу евиденција присутности за редован рад и на основу радних евиденција за присутност за прековремени рад. На крају месеца сваки шеф службе је попуњавао радну листу присутности за редован и за прековремени рад. У текућем месецу се исплаћивао прековремени рад, а сви више одрађени прековремени сати су се исплаћивали под ставком „Корекција зараде“ у наредном месецу.

Увидом у достављену документацију утврђено је да у листама исплата ставке „Корекција зарада“ нема податка о броју извршених сати прековременог рада. Такође, Дом здравља је у Изјашњењу навео да се за исплату „Корекција зараде“ не доноси посебна одлука ни решење, већ се исплата вршила искључиво на основу достављених радних листа односно евиденција присутности.

Према Изјашњењу о процедури вођења евиденције о присуству на радном месту у Дому здравља Кула,<sup>35</sup> Дом здравља напомиње да не постоји у писаној форми прописана процедура за вођење евиденција о присуству на радном месту. Руководиоци службе воде радне листе за присутност на раду запослених. Воде се истовремено две листе: радна листа за присутност за редован рад и радна листа за прековремени рад. На крају сваког месеца радне листе се достављају запосленом у Служби обрачуна зарада

<sup>34</sup> Број 2329 од 23.7.2021. године

<sup>35</sup> Број: 2342 од 26.7.2021. године



који на основу радне листе обрачунава редован и прековремени рад. По напред наведеном изјашњењу за увођење прековременог рада се не доносе унапред посебне одлуке ни решења.

**Налаз:** Дом здравља је у ревидираној години обрачунавао и исплаћивао додатке на плате запослених у виду ставке „Корекције зараде“ који по писаном изјашњењу одговорног лица представља додатак за прековремени рад, што је супротно члану 58 став 1 и 2 Закона о буџетском систему и члана 53 став 1 Закона о раду, јер правни основ као изворна рачуноводствена документације, није сачињен и потврђен у писаној форми пре плаћања обавезе.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене.

## 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.

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

**Откривена неправилност 3:** 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, што није у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему<sup>36</sup>.

**Препорука број 3.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности на успостављању интерне ревизије сходно одредбама члана 82. Закона о буџетском систему и одредбама члана 3. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору.

---

<sup>36</sup> "Сл. гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019 и 149/2020

## **Прилог 2 – Јавне набавке**

Ревизија која се односи на област јавних набавки обухватила је период пословања субјекта ревизије од 1. јануара 2019. године до 31. децембра 2020. године.

У ревидираном периоду област јавних набавки као и друга питања од значаја за јавне набавке су била уређена Законом о јавним набавкама који је као пропис био на снази до 30. јуна 2020. године (у даљем тексту: раније важећи Закон о јавним набавкама), као и новим Законом о јавним набавкама (у даљем тексту: важећи Закон о јавним набавкама) који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у претежном свом делу се примењује од 1. јула 2020. године. На основу одредби предметних закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређиване и уређују се поједине области, активности и питања везана за непосредну примену закона. Поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене важећег Закона о јавним набавкама, сагласно члану 239 став 1. истог, окончани су по прописима према којима су започети. Сагласно ставу 2 наведеног члана, даном почетка примене Закона, наручиоци су били дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама истог.

### **2.1. Интерна регулатива и планирање јавних набавки**

#### **2.1.1. Општа акта о јавним набавкама**

Одредбом члана 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, такође је била прописана дужност наручиоца 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 и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци и да исти тај акт сагласно ставу 5, истог члана објави на својој интернет страници.

**Налаз:** Дом здравља је сагласно члану 22 став 1 и 5 раније важећег Закона о јавним набавкама, Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дом здравља Кула ближе уредио послове и активности везане за јавне набавке и објавио га на својој интернет страници.

Чланом 49 став 2 важећег Закона о јавним набавкама прописана је дужност наручиоца да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавци друштвених и других посебних услуга и да исти тај акт, сагласно ставу 3 истог члана објави на својој интернет страници. Дом здравља је дана 25. 12. 2020. године, усвојио Правилник о набавкама у Дому здравља Кула, којим је ближе уредио послове и активности везане за јавне набавке и набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује и објавио га на својој интернет страници. Предметни акт је требао бити донет раније и требао је да почне да се примењује са даном примене важећег Закона о јавним набавкама, односно од 1. јула 2020. године.

**Откривена неправилност 4:** Дом здравља је Правилником о набавкама у Дому здравља Кула ближе уредио послове и активности везане за јавне набавке и набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује и објавио га на својој интернет

страници, али предметни акт није био донет и у примени са даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама, односно од 1. јула 2020. године, што није у складу са чланом 247 став 1 а у вези са чланом 49 став 2 и 3 важећег Закона о јавним набавкама.

С обзиром да је Дом здравља предметни Правилник донео али са малим закашњењем и да је исти у примени у 2021. години, изостаће препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

### **2.1.2. Службеник за јавне набавке**

Сагласно члану 134 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, наручилац је био 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 25.000.000 динара морао је да има најмање једног службеника за јавне набавке.

**Налаз:** Дом здравља је сагласно члану 134 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, 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 и обавља послове тог радног места.

Чланом 185 став 1 важећег Закона о јавним набавкама прописана је дужност наручилаца да лицима која обављају послове јавних набавки поред полагања испита за службеника за јавне набавке, омогући оспособљавање за обављање послова јавних набавки као и континуирано усавршавање.

По писаном изјашњењу лица које обавља послове јавних набавки, од стране Дома здравља као наручиоца омогућено је оспособљавање за обављање послова јавних набавки и континуирано усавршавање на начин да је учествовало у више едукација путем вебинара и да је обезбеђена стручна литература и публикација везано за примену важећег Закона о јавним набавкама.

**Налаз:** Сагласно члану 185 став 1 важећег Закона о јавним набавкама, Дом здравља је лицима која обављају послове јавних набавки омогућио оспособљавање за обављање послова јавних набавки и полагање испита за службеника за јавне набавке, као и континуирано усавршавање.

### **2.1.3. Планирање јавних набавки**

Наручилац је 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 набавку и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења<sup>37</sup>.

Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки. У изузетним случајевима, када јавну набавку није

---

<sup>37</sup> члан 51. став 1. и 3. раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 88 став 1. и 3. важећег Закона о јавним набавкама

могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки<sup>38</sup>.

Одредбом члана 239 став 2 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да су наручиоци дужни да даном почетка примене овог закона план јавних набавки ускладе са одредбама овог закона.

Чланом 88 наведеног закона, између осталог прописани су обавезни подаци које морају бити наведени у плану набавки.

**Налаз:** Дом здравља је сагласно члану 239 став 2 важећег Закона о јавним набавкама план јавних набавки ускладио са одредбом наведеног закона, а истом одредбом је прописано да су даном почетка примене овог закона наручиоци дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама овог закона.

Чланом 16 став 1 тачка 1 раније важећег Закона о јавним набавкама била је прописана дужност наручиоца да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке. Одредбом члана 41 став 1 важећег Закона о јавним набавкама, наручиоцима је прописана иста таква обавеза с тим да је по наведеној одредби Дом здравља дужан да у писаној форми евидентира и документује све те радње.

Раније важећим Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дом здравља Кула (у даљем тексту: Правилник) који је био на снази до краја 2020. године самим тим и у ревизионом периоду, био је уређен поступак, рокови израде и доношења плана набавки и измена плана набавки, извршење плана набавки, надзор над извршењем, извештавање, овлашћења и одговорност лица која учествују у планирању, као и друга питања од значаја за поступак планирања. Након ступања на снагу важећег Закона о јавним набавкама, поступак и активности у вези планирања набавки уређени су важећим Правилником о набавкама у Дому здравља Кула из 2020. године.

Сагласно члану 13 Правилника, послове планирања набавки је требао да обавља „тим за планирање“ који се формира решењем директора Дома здравља. Чланом 25 истог акта, дефинисане су обавезе и овлашћења учесника у планирању и где су прве активности тима за планирање планиране, прописане за мај месец текуће године у циљу предузимања активности у вези сачињавања плана набавки за наредну годину.

На основу достављене документације констатовали смо да је тим за планирање формиран у децембру месецу текуће године, а у циљу сачињавања плана набавки за наредну годину.

Одсуством односно не постојањем тима за планирање у времену од маја до децембра месеца, када се и спроводе кључне активности у планирању набавки (сагледавање објективних потреба Дома здравља, истраживање тржишта, објективно одређивање процењене вредности и др...) утврдили смо да планови набавки за 2019. и 2020. годину нису сачињавани у поступку и по процедури прописаној Правилником.

У прилог наведеном ставу поред наведеног говори и чињеница да је у једној од узоркованих јавних набавки (јавна набавка медицинског потрошног материјала јавна набавка број 7/2019), иницирано претходно постављеним питањем од стране заинтересованог понуђача где је сугерисао на уочене недостатке. Дом здравља као наручилац је вршио измену и допуну конкурсне документације у делу спецификације и карактеристика добара која су предмет набавке. Наиме, заинтересовани понуђач је кроз постављено питање скренуо пажњу на недостатке у том делу наводећи да се поједина

---

<sup>38</sup> члан 52 став 1. и 2. раније важећег Закона о јавним набавкама члан 88 став 6. и 7. важећег Закона о јавним набавкама

добра која су предмет набавке више не производе или да су присутни на тржишту али под другим регистрационим називом, другом паковању, концентрацији и сл. Наведене чињенице додатно указују на пропусте Дома здравља у поступку планирања јавних набавки. Да се благовремено и свеобухватно вршило истраживање тржишта претпоставка је да би се дошло до информација на које им је указао заинтересовани понуђач.

**Откривена неправилност 5:** Планирање набавки Дома здравља није вршено на прописан начин и по предвиђеној динамици и поступку из разлога што тим за планирање није благовремено формиран, нити су евидентирани све радње и акта током планирања набавки, што је супротно члану 13 и 15 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дом здравља Кула и члану 16 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Откривена неправилност 6:** Планирање набавки Дома здравља није вршено на основу претходно спроведеног испитивања и истраживања тржишта од стране тима за планирање Дома здравља, што је супротно члану 20 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дом здравља Кула.

**Откривена неправилност 7:** Процењене вредности набавке су одређиване на основу резултата претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке, а не и на основу података добијених након спроведеног истраживања тржишта које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора бити валидна у време покретања поступка, што је супротно члану 18 став 1 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке унутар наручиоца Дом здравља Кула и члану 64 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама

**Препорука број 4.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности које ће обезбедити да се планирање набавки врши на начин и у поступку уређеном важећим Правилником о набавкама у Дому здравља Кула, на основу резултата добијених претходним истраживањем тржишта за специфициране количине и квалитет добара, услуга и радова, а све на основу објективно исказних потреба Дома здравља.

**Препорука број 5.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности које ће обезбедити да се сва акта и радње током планирања набавки евидентирају и документују у писаној форми у складу са одредбама члана 41 важећег Закона о јавним набавкама

### **План јавних набавки за 2019. годину**

Одлуком Управног одбора Дома здравља бр. 270 од 31.01.2019. године, усвојен је План јавних набавки за 2019. годину и исти је мењан седам пута<sup>39</sup>. Увидом у садржину Плана јавних набавки и свих његових измена за 2019. годину утврђено је да је Дом здравља планирао спровођење поступака јавних набавки укупне процењене вредности 59.211.530,00 динара, од чега за набавку добара 45.591.688,00 динара, за набавку услуга 3.658.933,00 динара и за набавку радова 9.960.909,00 динара.

---

<sup>39</sup> Извод из Записника управног одбора број 1039 од 28.03.2019., 1800 од 14.06.2019., 3088 од 20.09.2019., 3237 од 03.10.2019., 3619 од 08.11.2019., 3822 од 26.11.2019. и 4117 од 19.12.2019. године

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

*у динарима*

Предмет набавке	Врста поступка	Број поступака	Процењена вредност
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
добра	Отворени поступак - централизована набавка	2	16.861.203,00
	Отворени поступак	6	17.245.635,00
	Јавна набавка мале вредности	5	6.651.517,00
	Преговарачки поступак	2	4.833.333,00
услуге	Отворени поступак - централизована набавка	/	
	Јавна набавка мале вредности	3	3.558.933
	Преговарачки поступак	1	100.000,00
радови	Отворени поступак	1	9.960.909,00
<b>Укупно</b>		<b>20</b>	<b>59.211.530,00</b>

Одредбом члана 51 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама прописана је дужност наручиоца да донесе годишњи план јавних набавки и прописани су обавезни елементи истог.

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 наведеном одредбом раније важећег Закона о јавним набавкама.

Ставом 3 истог члана Закона, прописано је да план јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

**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 наведеном одредбом раније важећег Закона о јавним набавкама.

### **План јавних набавки за 2020. годину**

Одлуком Управног одбора Дома здравља бр. 301 од 31.01.2020. године, усвојен је План јавних набавки за 2020. годину и исти је једном мењан.<sup>40</sup> Увидом у садржину Плана јавних набавки за 2020. годину утврђено је да је Дом здравља планирао спровођење поступака јавних набавки укупне процењене вредности 36.696.273,00 динара, од чега за набавку добара 33.964.606,00 динара, за набавку услуга 2.731.667,00 динара и за набавку радова / динара.

<sup>40</sup> Извод из Записника управног одбора број 1361 од 26.05.2020. године

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

у динарима			
Предмет набавке	Врста поступка	Број поступака	Процењена вредност
1	2	3	4
добра	Отворени поступак - централизована набавка	2	12.679.385,00
	Отворени поступак	4	13.128.706,00
	Јавна набавка мале вредности	4	3.489.849
	Преговарачки поступак	2	4.666.666,00
услуге	Отворени поступак - централизована набавка	/	
	Јавна набавка мале вредности	3	2.731.667,00
радови	Јавна набавка мале вредности	/	
<b>Укупно</b>		<b>15</b>	<b>36.696.273,00</b>

Одредбом члана 51 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама прописана је дужност наручиоца да донесе годишњи план јавних набавки и прописани су обавезни елементи истог.

Увидом у План јавних набавки за 2020. годину утврђено је да исти садржи све наведене прописане податке.

**Налаз:** План јавних набавки Дома здравља за 2020. годину садржи све податке прописане наведеном одредбом раније важећег Закона о јавним набавкама.

Ставом 3 истог члана Закона, прописано је да план јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

**Налаз:** Дом здравља је објавио План јавних набавки за 2020. годину на Порталу јавних набавки у прописаном року од десет дана од дана доношења у складу са наведеном одредбом раније важећег Закона о јавним набавкама.

### **План јавних набавки за 2020. годину усклађен са важећим Законом о јавним набавкама**

Одлуком Управног одбора Дома здравља бр. 1688 од 1. јула 2020. године, усвојен је План јавних набавки за 2020. годину усклађен са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Одредбама члана 88 став 3 важећег Закона о јавним набавкама 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 увидом на интернет страницу Дома здравља утврђено је да је Дом здравља објавио усклађени План јавних набавки за 2020. годину на Порталу јавних набавки другог дана од дана његовог усвајања од стране Управног одбора Дома здравља, и да је исти објавио на својој интернет страници, што је у складу

са чланом 88 став 3 Закона о јавним набавкама. Прва верзија усклађеног плана јавних набавки за 2020. годину усвојена је 01.07.2020. године, а објављена на Порталу јавних набавки 02.07.2020. године. Друга верзија наведеног плана усвојена је 05.08.2020. године, а објављена на Порталу јавних набавки 06.08.2020. године.

## 2.2. Спровођење поступака јавних набавки

Дом здравља је у 2019. и 2020. години спровео 12 отворених поступака, 12 поступака јавних набавки мале вредности и 5 преговарачких поступака. Укупна процењена вредност спроведених поступака јавних набавки је износила 68.716.672 динара без ПДВ, а након спроведених поступака закључени су уговори о јавним набавкама у укупној вредности од 59.277.296 динара без ПДВ.

У поступку ревизије узорковано је укупно 16 поступака јавних набавки са вредношћу закључених уговора о јавним набавкама у укупном износу од 45.333.052 динара без ПДВ што чини 76% од укупне вредности преузетих обавеза по том основу. У поступку ревизије извршена је анализа рачуноводствене документације и расположиве документације о спроведеним поступцима јавних набавки у оквиру одабраног узорка.

*Табела број 3: Преглед узоркованих и тестираних јавних набавки*

<i>у динарима</i>					
Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Процењена вредност	Врста поступка	Датум закључења уговора	Уговорена вредност без ПДВ
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
11/19	Енергенти за грејну сезону - угаљ, дрво	1.525.000	Јавна набавка мале вредности	14.10.2019. 11.10.2019.	1.378.250
4/19	Лабораторијски реагенси за апарат Sysmex – хематолошки бријач	1.500.000	Преговарачки поступак	17.4.2019.	1.499.996
2/19	Медицинска опрема за гинекологију	3.645.333	Отворени поступак	4.7.2019. 8.7.2019.	3.645.330
3/19	Медицинска опрема за офталмологију	1.592.356	Отворени поступак	28.8.2019.	1.591.814
7/19	Медицински потрошни материјал	2.296.430	Отворени поступак	11.9.2019.	1.757.087,5
17/19	Медицински потрошни материјал 1	2.418.183	Отворени поступак	30.3.2020. 26.3.2020. 19.3.2020.	1.829.534
14/19	Средства за хигијену и дезинфекцију	725.001	Јавна набавка мале вредности	21.1.2020. 22.1.2020.	423.810
5/19	Одржавање и унапређење система Хелиент и Монео	1.035.600	Јавна набавка мале вредности	7.6.2019.	1.035.600
6/19	Гориво за службена возила – Евро премиум	6.333.333	Отворени поступак	30.8.2019.	5.355.000
12/19	Лабораторијски потрошни материјал	3.333.333	Преговарачки поступак	19.12.2019. 23.12.2019.	3.458.634
16/19	Санација дечијег диспанзера у Сивцу	9.960.909	Отворени поступак	4.2.2020.	9.318.921
<b>Укупно 2019. година</b>		<b>34.365.478</b>			<b>31.293.977</b>



Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Процењена вредност	Врста поступка	Датум закључења уговора	Уговорена вредност без ПДВ
1	2	3	4	5	6
1/20	Лабораторијски реагенси за апарат Susmex – хематолошки бријач	1.333.333	Преговарачки поступак	3.6.2020.	1.325.882
7/20	Медицински потрошни материјал 2	1.796.432	Отворени поступак	6.10.2020. 8.10.2020.	1.591.497,5
03/20	Аналогни РТГ систем са подним носачем цеви и додатном опремом и ЦР системом	6.666.667	Отворени поступак	12.2.2021.	6.666.000
05/20	Лабораторијски потрошни материјал	3.333.333	Преговарачки поступак	28.1.2021.	3.315.696
2/20	Одржавање информационих система	1.140.000	Јавна набавка мале вредности	29.5.2020.	1.140.000
<b>Укупно 2020. година</b>		<b>14.269.765</b>			<b>14.039.076</b>
<b>Укупно 2019. и 2020. година</b>		<b>48.635.243</b>			<b>45.333.053</b>

### 2.2.1. Одлука о покретању поступка јавне набавке

Наручилац покреће поступак јавне набавке доношењем одлуке о покретању поступка која, између осталог, садржи процењену вредност јавне набавке укупно и за сваку партију посебно<sup>41</sup>. Процењена вредност јавне набавке подељене у партије укључује процењену вредност свих партија, за период за који се закључује уговор<sup>42</sup>.

**Налаз:** Одлуке о покретању поступка садрже процењене вредности предмета јавне набавке, као и за сваку партију посебно када је предмет јавне набавке подељен у више партија, што је у складу са чланом 53 став 1 тачка 5) раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 91 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

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 набавки<sup>43</sup>. 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 набавке<sup>44</sup>.

Увидом у План јавних набавки за 2019. и 2020. годину и у документацију о покренутим, односно спроведеним поступцима јавних набавки утврђено је да је Дом

<sup>41</sup> члан 53. став 1. тачка 5) раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 91. став 1. важећег Закона о јавним набавкама

<sup>42</sup> члан 68 став 1. и 2. раније важећег Закона о јавним и члан 35. став 1. и 2. важећег Закона о јавним набавкама

<sup>43</sup> члан 52. став 1. и 2. раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 88 став 6. и 7. важећег Закона о јавним набавкама

<sup>44</sup> члан 5. став 4. раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 88. став 4. важећег Закона о јавним набавкама

здравља спроводио поступке јавних набавки које су биле у Плану јавних набавки за предметне године.

### **2.2.2. Комисија за јавну набавку**

Поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку коју именује наручилац<sup>45</sup>.

За чланове комисије се именују лица која имају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке<sup>46</sup>.

Ако нема запослено лице које има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, Закон даје право наручиоцу да у комисију може именовати лице које није запослено код наручиоца.

**Откривена неправилност 8:** У четири ревидирана поступка јавне набавке<sup>47</sup> Решењем о образовању комисије за спровођење поступка јавне набавке, за члана није именовано лице има одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54 став 7 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 6.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља, да комисије за јавне набавке формирају под условима и на начин, сагласно одредбама члана 92 важећег Закона о јавним набавкама.

Према раније важећем Закону о јавним набавкама<sup>48</sup> 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 интереса.

Према важећем Закону о јавним набавкама, 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 интереса<sup>49</sup>.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да су сви чланови комисије за јавне набавке потписивали изјаву о одсуству сукоба интереса, чиме су поступили у складу са чланом 54 став 10 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно у складу са чланом 50 став 8 важећег Закона о јавним набавкама.

### **2.2.3. Огласи о јавној набавци**

Према раније важећем Закону о јавним набавкама 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 закона<sup>50</sup> објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и у бази прописа<sup>51</sup>.

---

<sup>45</sup> члан 54. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>46</sup> члан 54 став 7. раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>47</sup> ЈН 2/2019, ЈН 3/2019, ЈН 14/2019 и ЈН 17/2019

<sup>48</sup> члан 54 став 9. и 10. раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>49</sup> члан 50 став 7 и 8 раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>50</sup> 5.000.000 динара

<sup>51</sup> члан 55. став 2. и члан 57. став 1. и 2. раније важећег Закона о јавним набавкама

Према важећем Закону о јавним набавкама 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 набавки<sup>52</sup>.

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 и на интернет страници Дома здравља;
- 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 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно у Прилогу 4 важећег Закона о јавним набавкама

#### **2.2.4. Конкурсна документација**

У десет узоркованих поступака јавних набавки<sup>53</sup> конкурсном документацијом у оквиру додатних услова за учешће у поступку јавне набавке у погледу кадровског капацитета, од понуђача је захтевано достављање изјава о кључном техничком особљу које ради за понуђача, које ће бити одговорно за извршење уговора и контролу квалитета - списак одговорних лица за извршење јавне набавке.

При томе конкурсним документацијама није одређен услов који се предметном изјавом доказује, на начин да није прецизно опредељено односно одређено шта се сматра кључним техничким особљем односно који је то минимум кадровског капацитета неопходног за одговорно праћење квантитативног и квалитативног извршења уговора, како би се заинтересовани понуђачи могли одредити према квантитативно и квалитативно дефинисаном услову и припремити прихватљиву понуду.

Наведеним поступањем није испоштована одредба члана 61 став 4 тачка 3 раније важећег Закона о јавним набавкама, који између осталог прописује да конкурсна документација сходно врсти поступка и природи предмета јавне набавке садржи услове и упутство којим се доказује испуњеност услова.

**Откривена неправилност 9:** Конкурсном документацијом у оквиру додатних услова за учешће у девет узоркованих поступака јавних набавки, одређена је писана Изјава понуђача као доказ кадровског и техничког капацитета за учешће у поступку јавне набавке, али није одређен услов који се том писаном изјавом доказује, што није у складу са чланом 61 став 4 тачка 3 раније важећег Закона о јавним набавкама.

---

<sup>52</sup> члан 105 став 5. и 8. важећег Закона о јавним набавкама

<sup>53</sup> Јавне набавке бр: 4/2019, 6/2019, 7/2019, 12/2019, 11/2019, 14/2019, 17/2019, 1/2020 и 7/2020

**Препорука број 7.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности које ће обезбедити да се конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу одређивања критеријума за избор привредног субјекта на начин да се одреди потребни ниво капацитета и одговарајуће начине њиховог доказивања, сагласно члану 114 важећег Закона о јавним набавкама.

Чланом 84 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да елементи критеријума на основу којих наручилац додељује уговор морају бити описани и вредновани, не смеју бити дискриминаторски и морају стајати у логичкој вези са предметом јавне набавке. Чланом 9 истог Закона прописано да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке прибави добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке. Наручилац је дужан да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи и додела уговора врши у роковима и на начин прописан овим законом, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке. У смислу наведених одредби раније важећег Закона, између осталог ревидирали смо и критеријуме за доделу уговора.

У три узоркована поступка јавних набавки<sup>54</sup>, избор најповољније понуде се вршио применом критеријума економски најповољније понуде при чему су елементи критеријума били „понуђена цена“ који је вреднован са максимално 70 пондера и „услови плаћања“ који је вреднован са максимално 30 пондера.

Формула за вредновање елемента критеријума „понуђена цена“ дефинисана је на следећи начин:

Број пондера посматраног понуђача = ( најнижа понуђена цена / понуђена цена посматраног понуђача ) x 70

Формула за вредновање елемента критеријума „услови плаћања“ дефинисана је на следећи начин:

Број пондера посматраног понуђача = ( понуђени рок плаћања посматраног понуђача / најдужи понуђени рок плаћања ) x 30.

Понуда са најдужим понуђеним роком плаћања добија максималан број пондера. Максималан могући рок плаћања је 90 дана, а минимални рок 60 дана. Број пондера за понуђени рок плаћања у распону 60 од 90 дана израчунава се према наведеној формули.

Вредносно анализирајући методологију доделе и вредновања пондера, као и међусобни однос утврђених елемената критеријума, закључује се да је елемент критеријума „услови плаћања“ у односу на понуђену цену, превисоко постављен. Са аспекта начела економичности јавне набавке постоји ризик, јер се тим начином понуђачу са понуђеним максималним роком плаћања омогућава да понуди цену већу и до 16% у односу на понуђача са понуђеним минималним роком плаћања у односу на најповољнијег и у том случају би био и даље економски најповољнији.

У случају да одложен рок плаћања од 90 дана представља опредељујућу околност за несметано пословање, Дом здравља је имао могућност да тачно одређен рок одложеног плаћања предвиди у делу конкурсне документације којим одређује услове и начин плаћања.

У поступку ревизије се нисмо уверили у економску оправданост наведеног поступања, јер нам није презентована документација нити изнета аргументација на основу којих би тако поступање оценили као економски прихватљиво.

---

<sup>54</sup> Јавне набавке бр: 7/2019, 17/2019 и 7/2020

Поред наведеног, ни раније важећи Закон о јавним набавкама у члану 85 став 2, „рок плаћања“ није предвидео као један од могућих односно подобних елемента критеријума у оквиру критеријум економски најповољније понуде.

**Откривена неправилност 10:** Конкурсном документацијом у делу критеријума за доделу уговора извршено је вредновање елемента критеријума на непропорционалан и економски неоправдан начин, па се из тог разлога не може довести у логичку везу са предметом набавке и објективним потребама наручиоца, што је супротно члану 84 став 2, члану 85 став 2 и члану 9 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 8.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу критеријума за доделу уговора који морају да буду повезани са предметом уговора о јавној набавци и морају да омогуће ефективну конкуренцију, сагласно члану 133 важећег Закона о јавним набавкама.

Чланом 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама је прописано 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. Додатним условима и у прилог томе доказима, наручилац захтева, а понуђачи треба да докажу своју квалификованост да пруже услугу, изврше радове или испоруче добра која су предмет набавке.

Конкурсном документацијом јавне набавке санација објекта дечијег диспанзера у Сивцу (страна (стр.26/58), као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу кадровског капацитета, наручилац је између осталог захтевао да понуђач мора да има 15 запослених лица у складу са Законом о раду, са одговарајућом струком која је у вези са предметом јавне набавке, радно ангажованих за све време извршења радова који су предмет набавке, од тога најмање 1 дипломираног инжењера грађевинарства са важећом лиценцом 410 или 411 и 1 дипломираног инжењера електротехнике са важећом лиценцом 450 или 850.

Сагласно наведеним констатацијама се закључује да за сва лица није наведено шта се сматра одговарајућом струком на основу којег би се могла успоставити логичка веза са предметом набавке. Из наведеног текста се види да је за 2 лица дефинисано шта се сматра одговарајућом струком, док за преосталих 13 лица није. Из тих разлога, на овакав начин дефинисан услов кадровског капацитета у том делу, не даје довољно елемената на основу којих би било могуће утврдити њихову везу са реализацијом уговора.

**Откривена неправилност 11:** Дом здравља је конкурсном документацијом у једном узоркованом поступку јавне набавке одредио додатни услов у погледу кадровског капацитета, али за сва захтевана лица није навеђена квалификациона структура на основу које би се могла успоставити логичка веза са предметом набавке, што није у складу са чланом 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 9.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу одређивања критеријума за избор привредног субјекта у делу стручни капацитета, сагласно члану 114 и 117 важећег Закона о јавним набавкама.

Чланом 72 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама је прописано да наручилац не може у конкурсној документацији да назначи било који појединачни

робни знак, патент или тип, нити посебно порекло или производњу. Навођење робног знака на описани начин је могућа али под условима наведеним у ставу 3 истог члана, односно да се спецификација опреме није могла на другачији начин да опише како би била разумљива понуђачима. Ако се под наведеним условима и наводи, наведени елементи попут робног знака, патента, типа или произвођача морају бити праћени речима "или одговарајуће".

Супротно наведеним одредбама Закона, конкурсном документацијом јавне набавке санација објекта дечијег диспанзера у Сивцу (страна (стр.19, 20 /58) у делу технички опис и предмер радова, навођен је робни знак односно тачан назив и модел опреме као на пример „Svetiljka tipa Philips CoreLine Surface SM134V PSU W60L60 1xLED37S/840 NOC, Svetiljka tipa Philips CoreLine Waterproof WT120C LED40S/840 PSU L1200“ и др....

**Откривена неправилност 12:** Конкурсном документацијом у делу спецификације и описа опрема навођен је робни знак односно тачан назив и модел опреме, што је супротно члану 72 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 10.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу одређивања техничких спецификација, сагласно члану 99 важећег Закона о јавним набавкама.

Чланом 76 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама је прописано да 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.

Сагласно наведеном, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у погледу техничког капацитета, конкурсном документацијом јавне набавке добара - гориво за службена возила - evro premijum bmb 95, evro dizel, tng (стр.8/42), наручилац је између осталог захтевао да понуђач мора да поседује (користи) најмање једно продајно место на територији Општине Кула које има непрекидно радно време од 24 часа (због природе делатности наручиоца), и да у продајном асортиману има све врсте горива.

Члан 85. став 4. истог Закона прописује да услови за учешће из чланова 75. и 76. овог закона не могу бити одређени као елементи критеријума.

Иако је продајно место услов техничког капацитета, супротно наведеној одредби Закона, конкурсном документацијом је у делу елемената критеријума за доделу уговора, као елементи критеријума за оцењивање понуда коришћени су укупан број продајних места (бензинских пумпи) на територији Општине Кула<sup>55</sup> и њихова удаљеност од наручиоца<sup>56</sup>.

**Откривена неправилност 13:** Дом здравља је конкурсном документацијом као услов за учешће у поступку јавне набавке у делу техничког капацитета, користио елементе критеријума за оцењивање понуда, што је супротно члану 85 став 4 раније важећег Закона о јавним набавкама.

---

<sup>55</sup> Распрострањеност продајне мреже на територији Општине Кула (10 пондера)

<sup>56</sup> Удаљеност места испоруке (20 пондера)

**Препорука број 11.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу одређивања критеријума за избор привредног субјекта у делу техничких капацитета, сагласно члану 114 и 117 важећег Закона о јавним набавкама.

Методологија за доделу пондера за сваки елемент критеријума је детаљно наведена у конкурсној документацији.

1. Понуђена цена (максимално 50 пондера):

Број пондера посматраног понуђача = најнижа понуђена цена/понуђена цена посматраног понуђача x 50.

2. Удаљеност места испоруке (максимално 20 пондера). Као полазни елемент за примену предметног елемента критеријума је удаљеност најближег понуђеног места испоруке у односу на седиште наручиоца.

Начин доделе пондера је утврђен према следећој методологији:

- Удаљеност места испоруке од седишта наручиоца до 1 km, вреднује се са додатних 20 пондера;
- Удаљеност места испоруке од седишта наручиоца више од 1 до 5 km, вреднује се са додатних 15 пондера;
- Удаљеност места испоруке од седишта наручиоца више од 5 - 10 km, вреднује се са додатних 10 пондера;
- Удаљеност места испоруке од седишта наручиоца више од 10 - 20 km, вреднује се са 5 пондера;
- Удаљеност места испоруке од седишта наручиоца преко 20 km, вреднује се са додатних пондера.

3. Могућност евиденције трансакција путем компанијских картица (максимално 10 пондера). Уколико Понуђач понуди могућност трансакција путем компанијских картица, његова понуда се вредније са додатних 10 пондера, а уколико не нуди ту могућност понуда се неће вредновати по наведеном основу.

4. Распрострањеност продајне мреже на територији Општине Кула (максимално 10 пондера): Понуда са највећом распрострањености продајне мреже добија максималан број пондера. Број пондера за распрострањеност продајне мреже из осталих понуда израчунава се по формули:

Број пондера посматраног понуђача = распрострањеност мреже посматраног понуђача / највећа распрострањеност мреже x 10.

5. Услови плаћања (максимално 10 пондера)

Број пондера посматраног понуђача = (понуђени рок плаћања посматраног понуђача / најдужи понуђени рок плаћања) x 10.

Понуда са најдужим понуђеним роком плаћања добија максималан број пондера. Максималан могући рок плаћања је 90 дана, а минимални рок 30 дана. Број пондера за понуђени рок плаћања у распону 30 од 90 дана израчунава се према наведеној формули. На основу анализе предметних елемената критеријума, закључујемо следеће:

Удаљеност места испоруке (максимално 20 пондера):

Тако утврђен начин не омогућава пропорционално и објективно вредновање понуда у том делу и за тај елемент критеријума.

Имајући у виду примењени начин вредновања елемента критеријума „понуђена цена“, логично и исправно би било да се и овај елемент критеријума као квантитативан елемент вреднује на начин који омогућава пропорционално вредновање понуда у односу на удаљеност од седишта наручиоца.

У овом случају то би било остварено на начин да са најближим местом испоруке вреднује са максималним бројем пондера (20 пондера), а остале би се вредновале применом формуле:

Број пондера посматраног понуђача = удаљеност најближег место испоруке / понуђена најближа удаљеност место испоруке посматраног понуђача x 20.

Применом наведене формуле омогућило би се пропорционално вредновање понуда у том делу и за тај елемент критеријума, под условом да је примена тог елемента критеријума и толико вреднованог, економски оправдана имајући у виду објективне потребе наручиоца.

**Откривена неправилност 14:** Конкурсном документацијом је утврђен и описан начин вредновања елемента критеријума „Удаљеност места испоруке“, који не омогућава пропорционално и објективно вредновање понуда, што га у том делу чини дискриминаторским и у супротности је са чланом 84 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Могућност евиденције трансакција путем компанијских картица (максимално 10 пондера):

Вредносно анализирајући методологија доделе и вредновања пондера, као и међусобни однос утврђених елемената критеријума закључује се да је наведени елемент критеријума у односу на понуђену цену, превисоко постављен.

Имајући у виду утврђени начин вредновања овог елемента критеријума, закључујемо да понуђач који не нуди ову опцију неће бити вреднован по овом основу, односно добиће 0 пондера, али истовремено достављена понуда без обзира на наведено биће прихватљива за наручиоца. Из наведеног се може закључити да и не постојање могућности евиденције трансакција путем компанијских картица одговара објективним потребама наручиоца.

Када пођемо од наведеног аргументованог закључка, а како би образложили диспропорционалност поћи ћемо од могућности да сви понуђачи по основу елемената критеријума 2, 4 и 5 буду вредновани са максималним бројем пондера, са аспекта начела економичности јавне набавке постоји ризик да онај понуђач који понуди могућност евиденције трансакција путем компанијских картица у односу на остале који то немају, може да понуди већу цену и до 24% у односу на најповољнијег и том случају би био и даље економски најповољнији.

У поступку ревизије се нисмо уверили у економску оправданост наведеног поступања, јер нам није презентована документација нити изнета аргументација на основу којих би тако поступање оценили као економски прихватљиво.

Оно што наведени елемент критеријума такође чини нелогичним у односу на предмет набавке и објективне потребе наручиоца је и околност да се удаљеност од места испоруке вреднује у односу на најближе продајно место без обзира који деривати су на том месту у понуди (овде мислимо на деривате из предмета набавке).



Тако се може доћи у ситуацију да се са максималним бројем пондера вреднује продајно место које у понуди може да има и само један дериват који је предмет набавке, док продајно место које у понуди има све деривате како је и захтевано условом техничког капацитета и које ће у највећој мери бити коришћено, може бити и на најудаљенијем месту територије општине Кула.

**Откривена неправилност 15:** Конкурсном документацијом у делу критеријума за доделу уговора извршено је вредновање елемента критеријума на непропорционалан и економски неоправдан начин, па се из тог разлога не може довести у логичку везу са предметом набавке и објективним потребама наручиоца, што је супротно члановима 84 став 2 и члану 9 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 12.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу критеријума за доделу уговора који морају да буду повезани са предметом уговора о јавној набавци и морају да омогуће ефективну конкуренцију, сагласно члану 133 важећег Закона о јавним набавкама.

Конкурсном документацијом јавне набавке медицинске опреме за гинекологију (страна (стр.9/57), као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу пословног капацитета између осталог је захтевано да понуђач има систем управљања квалитетом према следећим стандардима: ISO 9001 - систем управљања квалитетом, ISO 14001 - систем управљања заштите животне средине, OHSAS 18001 - систем управљања заштитом и безбедношћу на раду, ISO 27001 - систем управљања безбедношћу информација.

Конкурсном документацијом јавне набавке медицинске опреме за офталмологију (страна (стр.9/71), као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке у делу пословног капацитета између осталог је захтевано да понуђач има систем управљања квалитетом према стандарду EN ISO 13485.

Тако одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке нису у логичкој вези са предметом набавке јер нису непосредно везани за извршење предмета набавке, а из тих разлога и додатно ограничавају конкуренцију. Наведени ISO стандарди се односе на организацију рада потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведених области пословања. Делом њих се кроз стандардизацију односно увођењем истих, процедурално уређује поштовање односно спровођење одређених законских одредби у области као што су заштита животне средине, здравља и безбедности на раду и др. У поступку ревизије се нисмо уверили, односно од стране одговорних лица Наручиоца нам није аргументовано које су опредељујуће чињенице које иду у прилог ставу да понуђачи који нису уредили своје пословање према наведеним стандардима неће бити способни да изврше предмет јавне набавке. Наведеним ISO стандардима се не доказује квалификованост и способност понуђача за извршење предметног уговора о јавној набавци, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке, па из тих разлога се не могу ни сматрати легалним додатним условима за учешће у поступку јавне набавке чиме би се потенцијалним понуђачима онемогућавало да учествују у поступку јавне набавке.

Ако потенцијални понуђач на захтев Наручиоца кроз додатне услове за учешће у поступку јавне набавке докаже да располаже одговарајућим односно захтеваним капацитетима за извршење предмета набавке односно испоруке медицинске опреме, не виде се аргументовани разлози да се сумња у његову квалификованост да изврши и

предмет набавке код Наручиоца из разлога што своје пословање није уредио у складу са наведеним стандардима.

**Откривена неправилност 16:** Конкурсном документацијом је као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одређено да понуђач своје пословање уреди према стандардима менаџмента квалитета (ISO и OHSAS), што је услов који ограничава конкуренцију и није у логичкој вези са предметом јавне набавке јер није непосредно везано за предмет набавке и његово извршење, што није у складу са чланом 76 став 6, а у вези са чланом 10 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 13.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсне документације у поступцима јавних набавки сачињавају сагласно одредбама важећег Закона о јавним набавкама, посебно у делу одређивања критеријума за избор привредног субјекта, који морају бити у логичкој вези и да наручилац захтева само ниво капацитета који обезбеђује да ће привредни субјект бити способан да изврши уговор о јавној набавци, сагласно члану 114 важећег Закона о јавним набавкама.

Уредба 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<sup>57</sup> (у даљем тексту: Уредба), ближе се уређују критеријуми за утврђивање природе расхода, као и услови и начин прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година. Чланом 7 предметне Уредбом је прописано 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 је Дом здравља за уговоре који се закључују на период од 12 месеци и краће, а чије се плаћање реализује у две буџетске године, модели уговора као обавезни елементи конкурсне документације 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.

Садржина упутства понуђачима како да сачине понуду дефинисана је подзаконским актима<sup>58</sup> ранијег и сада важећег Закона о јавним набавкама.

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

### **2.2.5. Објављивање позива за достављање понуда и конкурсне документације и записник о отварању понуда**

Наручилац је дужан да истовремено са објављивањем позива за подношење понуда, објави конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и на својој

---

<sup>57</sup> "Сл. гласник РС", бр. 21/2014 и 18/2019

<sup>58</sup> Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова и Правилник о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки

интернет страници<sup>59</sup>. 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 страници<sup>60</sup>.

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

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 страници<sup>61</sup>. 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 понуда<sup>62</sup>.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да се Дом здравља сагласно наведеним одредбама Закона, објављивао одговоре на питања заинтересованих на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.

Поступак отварања понуда се спроводио одмах након истека рока за подношење понуда, односно истог дана и о томе се води посебан записник.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки констатовали смо да је записник о отварању понуда садржао све податке прописане чланом 104 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Записник о отварању понуда потписују чланови комисије и представници понуђача, који преузимају примерак записника<sup>63</sup>.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је су записници о отварању понуда потписани у делу предвиђеном за потписивање чланова комисије или њихових заменика и да је исти уручен присутним представницима понуђача односно достављен онима који нису присуствовали отварању понуда.

## **2.2.6. Извештај о стручној оцени понуда и одлука о додели уговора**

Комисија за јавну набавку дужна да састави писани извештај о стручној оцени понуда<sup>64</sup> односно по важећем Закону о јавним набавкама извештај о поступку јавне набавке. Садржина наведених аката је законом прописана<sup>65</sup>.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да предметни извештаји садрже све податке сагласно одредбама члана 105 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно одредбама члана 145 став 2 важећег Закона о јавним набавкама.

---

<sup>59</sup> члан 62. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>60</sup> члан 63. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>61</sup> члан 63. став 2. и 3. раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>62</sup> члан 63. став 5. раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>63</sup> члан 104. став 6. раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>64</sup> члан 105. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>65</sup> члан 105. став 1. тачка 2. раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 145. став 2. важећег Закона о јавним набавкама

## 2.2.7. Услови за доделу уговора

Након сачињених извештаја о стручној оцени понуда и на основу истих донете су одлуке о додели уговора. Са најповољнијим понуђачима, закључени су уговори о јавним набавкама.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља одлуке о додели уговора и обавештење о закљученим уговорима објавио на Порталу јавних набавки и својој интернет страници.

## 2.3. Праћење извршења уговора о јавним набавкама

Сагласно раније важећем Закону о јавним набавкама, наручилац је могао да након закључења уговора о јавној набавци без спровођења поступка јавне набавке повећа обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора могла повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора, при чему укупна вредност повећања уговора није могла 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 набавци<sup>66</sup>.

Важећим Законом о јавним набавкама у односу на ранији пропис прописани су већи прагови по том основу па се уговор о јавној набавци 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 динара<sup>67</sup>.

У поступку ревизије извршена је контрола извршења закључених уговора за набавку добара, услуга и радова у 2019. и 2020. години у узоркованим поступцима јавних набавки. Анализом рачуноводствене документације утврђено је да је Дом здравља приликом извршења четири уговора о јавној набавци повећао обим предмета набавке преко 5% од првобитно уговорене вредности то у укупном износу од 456.207 динара са ПДВ. Преглед увећање обима набавки код сваког појединачног закљученог уговора, који прелази 5% уговорене вредности дат је у табели број 4.

*Табела број 4: Преглед увећања обима набавке преко 5% вредности закључених уговора*

*у динарима*

Редни број	Број уговора	Предмет набавке и добављач	Вредност закљученог уговора (са ПДВ-ом)	Законска могућност увећања уговорене вредности за 5%	Укупна вредност испоручених добара и услуга у 2019. и 2020. години	Вредност испоручених добара преко 5%	Увећање преко 5% уговорене вредности	Вредност закљученог уговора (без ПДВ-а)	Вредност закљученог уговора (са ПДВ-ом)
1	2	3	4	5	6	7=6-5	9	10	11
1	81 JNMV 14/19	Средства за хигијену (Партија 1) "Inko National"	329.496	345.971	462.046	116.075	35%	274.580	329.496

<sup>66</sup> члан 115. став 1. Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

<sup>67</sup> члан 160. став 1. Закона о јавним набавкама

*Извештај о ревизији правилности пословања  
Дома здравља „Кула“, Кула, у делу који се односи на јавне набавке у 2019. и 2020. години и на расходе  
за запослене у 2020. години*

Редн и број	Број уговора	Предмет набавке и добављач	Вредност закљученог уговора (са ПДВ-ом)	Законска могућност увећања уговорене вредности за 5%	Укупна вредност испоручени х добара и услуга у 2019. и 2020. години	Вредност испоручени х добара преко 5%	Увећа ње преко 5% уговор ена вредно сти	Вредност закљученог уговора (без ПДВ-а)	Вредно- ст закључе- ног уговора (са ПДВ- ом)
1	2	3	4	5	6	7=6-5	9	10	11
2	83 JNMV 14/19	Средства за дезинфекцију за руке (Партија 3) "Inko National"	34.320	36.036	169.728	133.692	390%	28.600	34.320
3	893 JNOP 17/19	Санитетски потрошни материјал - Газа и вата (Партија 4) "Медицински депо плус"	801.108	841.163	883.351	42.188	5%	667.590	801.108
4	2942 JNOP 7/19	Медицински потрошни материјал - Санитетски потрошни материјал (Партија 1) "Медицински депо плус"	200.589	210.618	374.871	164.253	82%	172.180	200.589
5	<b>Укупно</b>		<b>1.365.513</b>			<b>456.207</b>		<b>1.142.950</b>	<b>1.365.513</b>

**Откривена неправилност 17:** Дом здравља је код најмање четири уговора о јавној набавци приликом реализације истих, повећао обим предмета набавке преко 5% од првобитно уговорене вредности и то у укупном износу од 456.207 динара са ПДВ, што није у складу са чланом 115 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 14.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности у делу праћења извршења уговора којима ће се обезбедити да се повећање обима предмета набавке врши на начин и у обиму сагласно члану 160 важећег Закона о јавним набавкама.

#### 2.4. Извештавање о јавним набавкама

Наручилац је дужан да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама.<sup>68</sup> Наручилац доставља Управи за јавне набавке тромесечне извештаје Управи за јавне набавке најкасније до 10. у месецу који следи по истеку тромесечја.<sup>69</sup>

**Налаз:** Дом здравља је прикупио и евидентирао податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама и достављао тромесечне извештаје Управи за јавне набавке у складу са чланом 132 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Сагласно члану 181 став 3 важећег Закона о јавним набавкама наручилац је дужан да евидентира податке о вредности и врсти јавних набавки из чланова 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

<sup>68</sup> члан 132. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>69</sup> члан 132. став 2. и 4. раније важећег Закона о јавним набавкама

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 28. јануара 2021. године објавио на Порталу јавних набавки податке о спроведеним набавкама у претходној години<sup>70</sup> изузетим од примене важећег Закона о јавним набавкама, као и податке о уговорима закљученим у поступцима јавних набавки.

**Налаз :** Дом здравља је сагласно члану 181 став 3 важећег Закона о јавним набавкама у прописаном року објавио на Порталу јавних набавки податке о спроведеним набавкама у претходној години изузетим од примене важећег Закона, као и податке о уговорима закљученим у поступцима јавних набавки.

Наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од закључења уговора, односно оквирног споразума<sup>71</sup>.

Важећим Законом о јавним набавкама<sup>72</sup> прописано је да је наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума.

**Откривена неправилност 18:** Дом здравља у седам поступака јавних набавки, обавештења о закљученим уговорима није благовремено објављивао на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 15.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обавештење о додели уговора објављује на начин и у роковима прописаним важећим Законом о јавним набавкама.

*Табела број 5: 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
11/19 ЈНМВ	Енергенти за грејну сезону - угаљ,дрво	14.10.2019. 11.10.2019.	21.10.2019.	два, односно пет
4/19 ПП	Лабораторијски реагенси за апарат Sysmex – хематолошки бројач	17.4.2019.	23.4.2019.	један
2/19 ОП	Медицинска опрема за гинекологију	4.7.2019. 8.7.2019.	11.7.2019.	два за уговор од 4.7.2020.
3/19 ОП	Медицинска опрема за офталмологију	28.8.2019	10.9.2019.	осам
17/19 ОП	Медицински потрошни материјал 1	19.3.2020. 26.3.2020. 30.3.2020.	8.4.2020.	петнаест, осам односно четири

<sup>70</sup> од 1. јула 2020. године, тј. од почетка примене новоусвојеног Закона о јавним набавкама

<sup>71</sup> члан 116. став 1. раније важећег Закона о јавним набавкама

<sup>72</sup> члан 109. став 1. важећег Закона о јавним набавкама

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
14/19 ЈНМВ	Средства за хигијену и дезинфекцију	21.1.2020. 22.1.2020.	27.1.2020.	један
5/2019 ЈНМВ	Одржавање и унапређење информационог система Heliant и Мопео	7.6.2019.	17.6.2019.	пет
12/19 ПП	Лабораторијски потрошни материјал – лабораторијски реагенси	19.12.2019. 23.12.2019.	27.12.2019.	три за уговор од 19.12.2019.

## 2.5. Извршене набавке без спроведеног поступка јавне набавке

Одредбама члановима 7, 7а, и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама и члановима 11-21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама, прописани су основи за изузеће од примене Закона у случају набавке добара, услуга и радова.

Увидом у податке о закљученим уговорима у 2019. и 2020. години и њиховом извршењу по годинама<sup>73</sup>, утврђено је да је Дом здравља у 2019. и 2020. години набављао добра, услуге и радове на основу уговора закључених по претходно спроведеном поступку јавне набавке, а у случају набавке на које се наведени закони не примењују, поштовао је одредбе које се тичу изузећа од примене истих.

**Налаз:** Дом здравља је у случају набавки добара, услуга и радова у 2019. и 2020. години без примене раније важећег и важећег Закона о јавним набавкама, поштовао одредбе које прописују основе за изузеће од примене наведених прописа.

## Прилог 3 – Расходи за запослене

### 3.1. 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 писаној 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 2013. години донео Одлуку о покретању поступка процене ризика на радном месту и у радној околини. За спровођење поступка процене ризика одређено је одговорно лице са лиценцом у области безбедности и здравља на раду „Завод за здравствену заштиту радника“ из Новог Сада.

<sup>73</sup>Извештаји у виду табеларних прегледа који садрже ове податке су сачињени од стране субјекта ревизије.

Сагласно члану 13 став 1, 2 и 3 Закона о безбедности и здравља на раду, Дом здравља је донео Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини . У периоду од 2013 до 2020 године Акт о процени ризика на раду је имао једну измену и допуну – Допуна акта о процени ризика за сва радна места и у радној околини<sup>74</sup> .

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.

**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.

### **3.2 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 с повећаним ризиком.

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

Одредбама члана 40 Колективног уговора из 2019. и 2020. године утврђене су организационе јединице и радна места на којима је уведено радно време краће од 40 сати недељно 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.

---

<sup>74</sup> Број 2115 од 5.8.2020. године



Дом здравља је донео Одлуку о радном времену<sup>75</sup>, Одлуку о распореду радног времена у служби за стоматолошку здравствену заштиту<sup>76</sup> и Одлука о распореду радног времена у служби за стоматолошку здравствену заштиту – стоматолошке сестре<sup>77</sup> којима је утврђен распоред радног времена у службама, одељењима и одселима Дома здравља.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља актима којима скраћује радно време запослених утврдио право на скраћено радно време за укупно 94 извршиоца која обављају послове на 32 радна места, од којих:

- њих 63 обавља послове на 21 радном месту која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, а
- њих 31 обавља послове на 11 радних места која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

*Табела број 6: 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	Одељење за плућне болести и ТБЦ	Доктор медицине специјалиста у специјалистичкој делатности – специјалиста пнеумофтизиолог – руководилац Одељења	1
2	Одељење Кула	Доктор специјалиста стоматолог специјалиста – ортодонт	1
3	Одељење Кула и одсек Сивац	Доктор специјалиста стоматолог изабрани лекар специјалиста за дечију превентивну стоматологију	2
4	Одсек Сивац, одсек Црвенка, одељење Кула	Доктор стоматологије	3
5	Одељење Кула	Доктор стоматологије - руководилац службе	1
6	Одељење Кула	Домар – мајстор одржавања	1
7	Одељење Руски Крстур	Медицинска сестра/ техничар у амбуланти	1
8	Служба кућног лечења и неге и служба хитне медицинске помоћи	Медицинска сестра/ техничар	8
9	Сектор за правне и опште послове	Радник у вешерају	1
10	Одељење Кула, одсек Сивац, одсек Црвенка и јединица Руски Крстур	Стоматолошка сестра/ техничар	10
11	Одељење Кула	Зубни техничар	2
<b>УКУПНО:</b>			<b>31</b>

<sup>75</sup> Број 02/6 – 823 од 8.10.2008. године

<sup>76</sup> Број 3489 од 5.12.2016. године

<sup>77</sup> Број 3528 од 7.12.2016. године

**Откривена неправилност 19:** Дом здравља је увео скраћено радно време за 31 запосленог на 11 радних места која Актом о процени ризика нису утврђена да су радна места са повећаним ризиком, по ком основу је преузео обавезе и извршио расходе за плате за 4.136 часова рада који нису ефективно извршена најмање у износу од 2.693 хиљада динара, што није у складу са одребама члана 52 став 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.

**Препорука број 16.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ускладе акта којима се скраћује радно време запосленима.

### **3.3. Обрачун и исплата додатка на плату - „Корекција зараде“**

Чланом 53 став 1 Закона о раду прописано је да је на захтев послодавца, запослени дужан да ради дуже од пуног радног времена у случају више силе, изненадног повећања обима посла и у другим случајевима када је неопходно да се у одређеном року заврши посао који није планиран, док је одредбом члана 193 став 1 истог Закона прописано да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности, са образложењем и поуком о правном леку.

Чланом 58 став 1 и 2 Закона о буџетском систему прописано је да се расходи и издаци из буџета морају заснивати на рачуноводственој документацији и да износи преузетих обавеза морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе.

Чланом 16 став 1 Уредбе о буџетском рачуноводству прописано је да је рачуноводствена исправа јавна исправа која представља писани документ или електронски запис о насталој пословној промени, која обухвата све податке потребне за књижење у пословним књигама тако да се из рачуноводствене исправе недвосмислено може сазнати основ, врста и садржај пословне промене.

Књижења у пословним књигама врше се на основу валидних рачуноводствених докумената о насталој пословној промени и другом догађају.

Увидом у узорковану документацију, утврђено је да је у платним листама запослених Дома здравља „Кула“ и у картону примања запослених у 2020. години обрачунат и исплаћен део зараде под ставком „Корекција зараде“. Према Изјашњењу Дома здравља Кула<sup>78</sup> исплата „Корекције зараде“ су се вршиле из два разлога:

- због грешака у обрачуну из претходних месеци;
- због броја сати прековременог рада који је већи од 32 сата на месечном нивоу.

Исплата „Корекција зарада“ се према Изјашњењу вршила у текућем месецу за претходни месец и то на основу евиденција присутности за редован рад и на основу радних листа за присутност за прековремени рад. На крају месеца сваки шеф службе је попуњавао радну листу присутности за редован и за прековремени рад. У текућем месецу се исплаћивао прековремени рад, а сви више одрађени прековремени сати су се исплаћивали под ставком „Корекција зараде“ у наредном месецу.

Увидом у достављену документацију утврђено је да у листама исплата ставке „Корекција зарада“ нема податка о броју извршених сати прековременог рада. Такође, Дом здравља је у Изјашњењу навео да се за исплату „Корекција зараде“ не доноси

---

<sup>78</sup> Број 2329 од 23.7.2021. године

посебна одлука ни решење, већ се исплата вршила искључиво на основу достављених радних листа односно евиденција присутности.

Табела број 7: *Укупно исплаћен прековремени рад у виду „Корекција зараде“*  
*-у динарима-*

Редни број	Месец у 2020. години	Износ месечне исплате „Корекција зараде“ у бруто износу
1	2	3
1	Јануар	364.887
2	Фебруар	366.695
3	Март	299.435
4	Април	338.368
5	Мај	293.955
6	Јун	326.493
7	Јул	309.205
8	Август	158.247
9	Септембар	229.929
10	Октобар	244.202
11	Новембар	233.197
12	Децембар	280.910
<b>УКУПНО ИСПЛАЋЕНО У 2020. ГОДИНИ</b>		<b>3.445.523</b>

**Откривена неправилност 20:** Дом здравља је у 2020. години обрачунавао и исплаћивао додатке на плате запослених у виду ставке „Корекције зараде“ који по писаном изјашњењу одговорног лица представља додатак за прековремени рад, у укупном износу од 3,4 милиона динара, што је супротно члану 58 став 1 и 2 Закона о буџетском систему и члана 53 став 1 Закона о раду, јер правни основ као изворна рачуноводствена документације, није сачињен и потврђен у писаној форми пре плаћања обавезе.

**Препорука број 17.** Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља, да начин остваривања као и утврђивање и исплату права на додатак за прековремени рад врше у складу са прописима и на основу валидне рачуноводствене документације.