



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



**Број 400-959/2021-05/10
Београд, 07. децембар 2021. године**

Мисија

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

¹ насловна слика преузета са странице <https://erancevo.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 акту о процени ризика на радним местима и у радној околини;
- увођење скраћеног радног времена на појединим радним местима без стручне анализе медицине рада.

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

Шта смо препоручили?

За уређење области које су биле предмет ревизије дато је 15 препорука усмерених на то да се:

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

Резиме

Дом здравља Опово, Опово (у даљем тексту: Дом здравља) је:

1. преузео обавезе у износу од 10,82 милиона динара спровођењем набавки супротно одредбама Закона о јавним набавкама.

- закључио уговоре у вредности од 5,37 милиона динара супротно одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама;
- повећао обим предмета набавке без поштовања прописаног поступка и извршио набавку без спроведеног поступка најмање у износу од 5,45 милиона динара;
- није поштовао прописану процедуру у делу објављивања плана и уговора, сачињавања конкурсне документације, записника о истраживању тржишта, покретања поступка и образовања комисије за спровођење поступка.

2. преузео је обавезе и извршио расходе за плате запослених у износу од најмање 3,17 милиона динара, за 4.316 часова рада који нису ефективно извршени

Дом здравља је увео скраћено радно време за 17 запослених који обављају послове на радним местима која нису Актом о процени ризика утврђена као радна места – послови са повећаним ризиком.

САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....	6
1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ	6
1.1 Дом здравља је интерним актом ближе уредио поступак јавне набавке, али га није објавио на својој интернет страници.....	6
1.3 Дом здравља је поступак годишњег планирања јавних набавки обавио у складу са Законом.....	7
1.4 Дом здравља није документовао истраживање тржишта.....	8
1.5 Дом здравља није у потпуности поштовао прописане процедуре приликом покретања поступка и 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.....	9
1.7 Дом здравља је закључио уговоре у вредности од 5,37 милиона динара супротно одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама.....	11
1.8 Дом здравља је повећао обим предмета набавке без поштовања прописаног поступка и извршио набавку у износу од 1,71 милиона динара без спроведеног поступка.....	13
1.9 Дом здравља је водио прописане евиденције и извештавао о јавним набавкама.....	14
1.10 Дом здравља је обезбедио конкуренцију приликом спровођења набавки на које се закон не примењује.	14
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....	16
2.1 Дом здравља је, донео Акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини.....	16
2.2 Дом здравља није ускладио податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим пословима у Акту о процени ризика са важећим интерним актом о унутрашњој организацији и систематизацији послова.	16
2.3 Дом здравља је за 17 запослених увео скраћено радно време супротно акту о процени ризика.....	17
Скретање пажње	18
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА	19
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	24
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ	26
1. Предмет ревизије	26
2. Ревидирани период пословања	26
3. Информације о субјекту ревизије.....	26
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима.....	29
5. Критеријуми	29

6. Методологија рада	30
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији	30
V – ПРИЛОЗИ.....	31
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија	32
1.1 Финансијско управљање и контрола.....	32
1.1.1 Контролно окружење.....	32
1.1.2 Контролне активности.....	33
1.2 Интерна ревизија	35
Прилог 2 – Јавне набавке	36
2.1 Интерна регулатива и планирање јавних набавки.....	36
2.2 Спровођење поступака јавних набавки	42
2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама	54
2.4 Набавке на које се закон не примењује.....	57
2.5 Набавке без спроведеног поступка јавне набавке.....	57
2.6 Извештавање о јавним набавкама	60
Прилог 3 – Расходи за запослене.....	60
3.1 Акт о процени ризика за радна места у радној околини.....	60
3.2 Утврђивање права на скраћено радно време.....	61

І ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Интерна регулатива и планирање јавних набавки

1.1 Дом здравља је интерним актом ближе уредио поступак јавне набавке, али га није објавио на својој интернет страници.

1.1.1 Дом здравља је донео акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, али га није објавио на својој интернет страници, што није у складу са одредбама члана 22 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Сагласно члану 22 став 1 Закона о јавним набавкама¹ који је био у примени до 30. јуна 2020. године (у даљем тексту: раније важећи закон), наручилац је био дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања 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.

Дом здравља је донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке како је то прописано одредбама члана 22 став 1 раније важећег Законом о јавним набавкама, али га није објавио на својој интернет страници.

Више детаља у вези са овом налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Интерни акт о јавним набавкама“).

1.1.2 Дом здравља је донео акт којим се ближе уређује начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, али га није објавио на својој интернет страници, што није у складу са одредбама члана 49 став 3 важећег Закона о јавним набавкама.

Одредбом члана 49 став 2 и 3 Закона о јавним набавкама који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године² (у даљем тексту: важећи Закон о јавним набавкама), прописано да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе

¹ „Сл. гласник РС“, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015.

² „Службени гласник РС“, број 91/19.

и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга. Наручилац је дужан да објави акт на својој интернет страници.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке како је то прописано одредбама члана 49 став 2 важећег Законом о јавним набавкама, али га није објавио на својој интернет страници.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (**Препорука број 3**).

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Интерни акт о јавним набавкама“).

1.2 Дом здравља није систематизовао радно место службеника за јавне набавке.

1.2.1 Дом здравља није интерним актом систематизовао послове службеника за јавне набавке, односно радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки, што није у складу са одредбама члана 134 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља није Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова систематизовао радно место службеника за јавне набавке, односно радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки, што није у складу са одредбом члана 134 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је током 2019. и 2020. године ангажовао лице које није запослено у Дому здравља, за обављање послова службеника за јавне набавке у вези са спровођењем поступака јавних набавки (израда конкурсне документације, позива за подношења понуда, објављивању истих на порталу управе за јавне набавке, као и комуникација са заинтересованим лицима). Таква пракса се наставила и током 2021. године.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Службеник за јавне набавке“).

1.3 Дом здравља је поступак годишњег планирања јавних набавки обавио у складу са Законом.

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

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

јавних набавки у прописаном року од десет дана од дана доношења.

1.3.2 План потреба о робама и услугама Дома здравља које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. и 2020. годину је донет у складу са одредбом члана 4 став 2 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Током 2018. и 2019. године Дом здравља је спровео прописану процедуру за доношење Плана потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. и 2020. годину. Оба Предлога плана је донео директор Дома здравља и усвојена су од стране управног одбора Дома здравља.

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

1.4 Дом здравља није документовао истраживање тржишта.

1.4.1 Дом здравља није састављао записнике о истраживању тржишта, односно није евидентирао све радње и акте током планирања јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 16 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља није пружио доказе да је састављао записнике за планиране и спроведене јавне набавке у 2019. и 2020. години приликом испитивања и истраживања тржишта ради утврђивања процењене вредности предмета јавних набавки.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Процењена вредност јавних набавки“).

Спровођење поступака јавних набавки

1.5 Дом здравља није у потпуности поштовао прописане процедуре приликом покретања поступка и образовања комисија за спровођење поступака јавних набавки.

1.5.1 Дом здравља је донео одлуке о покретању поступка које не садрже оквирне датуме у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка јавне набавке, већ оквирне рокове, што није у складу са одредбама члана 53 став 1 тачка 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља донео одлуке о покретању поступка јавних набавки које не садрже оквирне датуме, већ оквирне рокове у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка јавне набавке и то у свим узоркованим јавним набавкама спроведеним по одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Одлука о покретању поступка“).

1.5.2 Дом здравља је образовао комисије за јавне набавке доношењем решења које садржи задатке комисије, али не и рокове за њихово извршење, што није у складу са одредбама члана 54 став 3 тачка 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Увидом у решења о образовању комисије за јавну набавку у узоркованим јавним набавкама утврђено је да сва решења садрже све прописане елементе осим рокова за извршење задатака комисије, као и да су решењем именовани заменици чланова комисије.

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 Јавне набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Комисија за јавну набавку“).

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

1.6.1 Дом здравља је сачињавао позиве за подношење понуда прописане садржине и исте објављивао у складу са одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама и важећег Закона о јавним набавкама.

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

- 1) позиви за подношење понуда садрже све прописане елементе;
- 2) позиви за подношење понуда буду објављени на Порталу јавних набавки, као и на интернет страници Дома здравља.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2– Јавне набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Огласи о јавној набавци“).

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

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

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (*поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки - Модел уговора“*).

1.6.3. Дом здравља је обезбедио да упутство понуђачима како да сачине понуду, као обавезан елемент конкурсне документације садржи све податке прописане одредбом члана 9 Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да упутство понуђачима како да сачине понуду садржи све прописане елементе.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (*поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Упутство понуђачима како да сачине понуду“*).

1.6.4 Дом здравља је конкурсном документацијом, у четири од осам узоркованих поступака јавних набавки, као додатни услов у делу који се односи на кадровски капацитет захтевао додатне услове који нису у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушавају начело обезбеђивања конкуренције, што није у складу са одредбом чл. 10 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке лабораторијских реагенаса и потрошног материјала (ЈН 2/2019), као додатни услов у делу који се односи на кадровски капацитет захтевао да понуђач обезбеди сертификовано лице за пружање техничке подршке, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело обезбеђивања конкуренције, односно није у складу са одредбом чл. 10 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је конкурсном документацијом у поступцима јавне набавке санитетског возила (ЈН 4/2019) и санитетског и медицинског потрошног материјала (ЈН5/2019), као додатни услов у делу који се односи на кадровски капацитет захтевао да понуђач има три запослена радника, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело обезбеђивања конкуренције, односно није у складу са одредбом чл. 10 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне помагала/РФЗО (ЈН 1/2019), као додатни услов у делу који се односи на кадровски капацитет захтевао да понуђач има пет запослених радника, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело обезбеђивања конкуренције, односно није у складу са одредбом чл. 10 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (*поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке“*)

1.7 Дом здравља је закључио уговоре у вредности од 5,37 милиона динара супротно одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама.

1.7.1 Дом здравља приликом вредновања понуда у два од осам узоркованих поступака јавних набавки применио критеријум „најнижа понуђена цена“ на збир јединичних цена из понуда уместо на укупну вредност понуде, што није у складу са одредбом члана 84 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Конкурсном документацијом у поступку јавне набавке горива (ЈН 6/2019) избор најповољније понуде се вршио применом критеријума „најнижа понуђена цена“. У предметној јавној набавци су дефинисане оквирне количине добара у делу техничких спецификација, док је обрасцем понуде предвиђено уношење понуђених цена по јединици мере.

Увидом у конкурсну документацију у поступку јавне набавке мале вредности чврстог горива за грејну сезону 2019/2020 (ЈН 7/2019), утврђено је да је критеријум за рангирање понуда био најнижа понуђена цена, као и да су табеларним делом обрасца понуде наведене количине добара које ће бити предмет набавке. Понуђачи су припремили понуде које садрже цене по јединици мере као и укупну вредност (количина x цена), што је и констатовано у записнику о отварању понуда и извештају о стручној оцени понуда.

Увидом у оба поступка јавне набавке, односно у ранг листе понуђача које су саставни део извештаја о стручној оцени понуда утврђено је да је рангирање прихватљивих, одговарајућих и благовремених понуда извршено на основу критеријума „најнижа понуђена цена“, који је примењен на укупне цене по јединици мере, односно на збир јединичних цена из понуде, уместо на укупну вредност понуде.

Увидом у све пристигле благовремене, одговарајуће и прихватљиве понуде понуђача у оба поступка јавне набавке, утврђено је да неправилност приликом сачињавања ранг листе у овим случајевима није имала утицаја на избор најповољнијег понуђача, односно да су изабране понуде понуђача које садрже најнижу укупну вредност.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (*поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Извештај о стручној оцени понуда*).

1.7.2 Дом здравља је у три од осам узоркованих поступака јавне набавке доделио уговоре о јавној набавци у вредности од 5,37 милиона динара понуђачима чије је понуде био дужан да одбије као неприхватљиве, јер понуђачи нису доказали да испуњавају додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је доделио 11 уговора о јавној набавци лабораторијских реагенаса и потрошног материјала у укупној вредности од 1,42 милиона динара са пдв-ом, понуђачима чије је понуде био дужан да одбије као неприхватљиве, јер понуђачи нису доказали да испуњавају додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је доделио уговор о јавној набавци горива у висини процењене вредности јавне набавке од 3,07 милиона динара са пдв-ом, понуђачу чију је понуду био дужан да одбије као неприхватљиву, јер понуђач није доказао да испуњава додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је доделио два уговора о јавној набавци санитетског и медицинског потрошног материјала у укупној вредности од 876 хиљада динара са пдв-ом, понуђачима чије је понуде био дужан да одбије као неприхватљиве, јер понуђачи нису доказали да испуњавају додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (*поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Закључивање уговора о јавној набавци“*).

1.7.3 Дом здравља није у прописаном року од пет дана од дана закључења уговора о јавној набавци објавио обавештење о закљученом уговору, што није у складу са одредбама члана 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Увидом у документацију, утврђено је да Дом здравља у три од осам узоркованих поступака јавних набавки није у прописаном року од пет дана од дана закључења уговора о јавној набавци објавио обавештење о закљученом уговору.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (*поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Обавештење о закљученом уговору“*).

Праћење извршења уговора о јавним набавкама

1.8 Дом здравља је повећао обим предмета набавке без поштовања прописаног поступка и извршио набавку у износу од 1,71 милиона динара без спроведеног поступка

1.8.1 Дом здравља је извршио набавку електричне енергије за 2019. годину у износу од 327 хиљада динара преко вредности првобитно закљученог уговора, а да није пре истека рока оквирног споразума закључио нови уговор, што није у складу са одредбама члана 40 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Одредбом члана 40 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да се уговори о јавној набавци који се закључују на основу оквирног споразума морају доделити пре завршетка трајања оквирног споразума, с тим да се трајање појединих уговора закључених на основу оквирних споразума не мора подударити са трајањем тог оквирног споразума, већ по потреби може трајати краће или дуже.

Одредбама тачке 2.3 оквирних споразума за набавку електричне енергије, као и природног гаса, предвиђено је да је количина оквирна и да се може разликовати од количине која ће се уговорати током реализације оквирног споразума, а све у зависности од потреба здравствених установа.

Дом здравља је преузео обавезе за електричну енергију у износу од 327 хиљада динара више од вредности закљученог уговора која је износила 1,02 милиона динара, а да није пре истека рока оквирног споразума закључио нови уговор, што није у складу са одредбама члана 40 став 6 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 налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Праћење извршења уговора о јавним набавкама – Централизоване јавне набавке“).

1.8.2 Дом здравља је, у два од осам узоркованих поступака, преузео обавезе за набавку медицинских помагала и горива најмање у износу од 1,38 милиона динара преко вредности закључених уговора, односно без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је у два од осам узоркованих поступака јавних набавки преузео обавезе преко вредности закључених уговора, односно без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама и то у следећим поступцима:

- 1) набавка медицинских помагала (ЈН 1/2019) најмање у износу од 660 хиљада динара (52%) преко вредности закљученог уговора и

- 2) набавка горива (ЈН 6/2019) најмање у износу од 719 хиљада динара (23%) преко вредности закљученог уговора.

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

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

Извештавање о јавним набавкама

1.9 Дом здравља је водио прописане евиденције и извештавао о јавним набавкама.

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

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља достављао тромесечне извештаје о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама, у складу са чланом 132 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља током 2020. године није спровео ниједан поступак јавне набавке по важећем Закону о јавним набавкама.

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

Набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама

1.10 Дом здравља је обезбедио конкуренцију приликом спровођења набавки на које се закон не примењује.

1.10.1. Дом здравља је за набавке на које се закон не примењује обезбедио конкуренцију слањем позива за подношење понуда на више адреса понуђача и прихватањем најповољније понуде.

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

Набавке без спроведеног поступка јавне набавке

1.11 Дом здравља је извршио набавку добара и услуга у износу од 3,74 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке

1.11.1 Дом здравља је извршио набавку лабораторијских реагенаса, услуга мобилне телефоније и осигурања у износу од 3,74 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а, 39, 66 и 68 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је извршио набавку без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, и то:

- 1) услуга осигурања у износу од 1,77 милиона динара, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а, 39, 66 и 68 раније

- важећег Закона о јавним набавкама,
- 2) услуга мобилне телефоније у износу од 1,71 милион динара, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама и
 - 3) лабораторијских реагенаса у износу од 265 хиљада динара, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а, 39 и 68 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 налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама“)

2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

Акт о процени ризика за радна места у радној околини

2.1 Дом здравља је, донео Акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини

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

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

Дом здравља је у 2009. години усвојио Акт о процени ризика којим је утврђен начин и поступак процене ризика од настанка повреда на раду или оштећења здравља, односно обољења запосленог на радном месту и у радној околини, као и начин и мере за њихово отклањање, које послодавац уређује актом о процени ризика.

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

Дом здравља је у 2018. години донео Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији Дома здравља. Акт о процени ризика који је донет пре доношења поменутог Правилника је допуњен 2009., 2019. и 2021. године.

У поступку ревизије је утврђено да Акт о процени ризика није ажуриран у складу са насталим изменама и допунама унутрашње организације и систематизације. Називи унутрашњих организационих јединица и систематизованих радних места, као и описи послова, дати у Акту о процени ризика се разликују од назива унутрашњих организационих јединица и систематизованих радних места у важећем Правилнику о организацији и систематизацији послова Дома здравља.

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене (*поднаслов „Увођење скраћеног радног времена - Акт о процени ризика за радна места у радној околини“*).

Утврђивање права на рад са скраћеним радним временом

2.3 Дом здравља је за 17 запослених увео скраћено радно време супротно акту о процени ризика.

2.3.1 Дом здравља је увео скраћено радно време за 17 запослених који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком и којима није предложена мера скраћивања радног времена на основу стручне анализе медицине рада, што није у складу са одредбом члана 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и чл. 37 и 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На тај начин, преузете су обавезе и извршени расходи за плате најмање у износу од 3,17 милиона динара, по основу 4.316 часова рада који нису ефективно извршени, што није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља увео скраћено радно време за укупно 17 извршилаца који обављају послове на девет радних места која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене (*поднаслов „Увођење скраћеног радног времена - Утврђивање права на рад са скраћеним радним временом“*).

Скретање пажње

Скрећемо пажњу на налаз да је у циљу уједначеног утврђивања радних места са повећаним ризиком, потребно да завод за медицину рада који оснива Република Србија:

- без одлагања предложи критеријуме за утврђивање радних места са повећаним ризиком у здравственим установама и приватној пракси и критеријуме за скраћење времена изложености штетностима на местима рада са повећаним ризиком у здравственим установама и приватној пракси;
- уз сарадњу са потписницима Посебног колективног уговора за здравствене установе, донесе јединствену методологију за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама у што краћем року.

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

ПРИОРИТЕТ 1³

1. Дом здравља није објавио на својој интернет страници Правилнике о ближем уређивању поступка јавне набавке број 780/1 од 1. септембра 2019. године и број 138 од 29. јануара 2021. године, што није у складу са одредбом члана 22 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама и одредбом члана 49 став 3 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Интерни акт о јавним набавкама – Откривена неправилност 4),
2. Дом здравља није састављао записнике о истраживању тржишта, односно није евидентирао све радње и акте током планирања јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 16 раније важећег и члана 41 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Процењена вредност јавних набавки – Откривена неправилност 6),
3. Дом здравља је у свим узоркованим јавним набавкама, спроведеним по раније важећем Закону о јавним набавкама, донео одлуке о покретању поступка које не садрже оквирне датуме у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка јавне набавке, већ оквирне рокове, што није у складу са одредбама члана 53 став 1 тачка 6 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Одлука о покретању поступка – Откривена неправилност 7),
4. Решење о образовању комисије за јавну набавку садржи задатке комисије али не и рокове за њихово извршење, што није у складу са одредбом члана 54 став 3 тачка 5 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Комисија за јавну набавку – Откривена неправилност 8),

ПРИОРИТЕТ 2⁴

5. Дом здравља није Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља са изменама и допунама систематизовао радно место службеника за јавне набавке, односно радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки, што није у складу са одредбом члана 134 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Службеник за јавне набавке – Откривена неправилност 5),
6. Дом здравља није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори о набавци добара и услуга закључени у трајању до 12 месеци који се извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода, захтевају плаћање у више година (Прилог 2 –

³ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

⁴ ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана.

- Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Модел уговора – Откривена неправилност 9),
7. Дом здравља је конкурсном документацијом у четири од осам узоркованих поступака јавних набавки, као додатни услов у делу који се односи на кадровски капацитет захтевао услове који нису у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушавају начело обезбеђивања конкуренције, што није у складу са одредбом чл. 10 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке – Откривена неправилност 10),
 8. Дом здравља је у два од осам узоркованих поступака јавних набавки приликом вредновања понуда применио критеријум „најнижа понуђена цена“ на збир јединичних цена из понуда уместо на укупну вредност понуде, што није у складу са одредбом члана 84 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Извештај о стручној оцени понуде – Откривена неправилност 11),
 9. Дом здравља је у три од осам узоркованих поступака јавне набавке доделио уговоре о јавној набавци у укупној вредности од 5.374.196 динара са пдв-ом, понуђачима чије је понуде био дужан да одбије као неприхватљиве, јер нису доказали да испуњавају додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Закључивање уговора о јавној набавци – Откривена неправилност 12),
 10. Дом здравља није у прописаном року од пет дана од дана закључења оквирног споразума, односно уговора о јавној набавци објавио обавештење о закљученом уговору и то у три од осам узоркованих поступака јавних набавки, што није у складу са одредбама члана 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Обавештење о закљученом уговору – Откривена неправилност 13),
 11. Вредност уговора за куповину и испоруку електричне енергије од 852.040 динара без пдв-а, односно 1.022.448 динара са пдв-ом, је одређена само као производ уговорене количине електричне енергије и јединичне цене из оквирног споразума, односно није увећана за вредност осталих трошкова који се зарачунавају кроз рачун за електричну енергију, што није у складу са одредбом члана 3 став 27 раније важећег Закона о јавним набавкама, а у вези са одредбом члана 2 став 5 закљученог уговора за куповину и испоруку електричне енергије (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија – Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама – Откривена неправилност 2),
 12. Дом здравља није обезбедио доследну примену Правилника о вођењу евиденције и коришћењу службених возила, јер није у складу са чланом 12 наведеног правилника, усвојио норматив потрошње горива по возилу и не врши обрачун и контролу потрошње горива по возилу (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија – Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама – Откривена неправилност 1),

ПРИОРИТЕТ 3⁵

13. Дом здравља је у два од осам тестираних поступака јавних набавки преузео обавезе најмање у износу од 1.379.561 динар преко вредности закључених уговора, односно без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Праћење извршења уговора о јавним набавкама – Откривена неправилност 14),
14. Дом здравља је извршио набавку електричне енергије за 2019. годину у износу од 327.303 динара преко вредности првобитно закљученог уговора, а да није пре истека рока оквирног споразума закључио нови уговор, што није у складу са одредбама члана 40 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Централизоване јавне набавке – Откривена неправилност 15),
15. Дом здравља је извршио набавку услуга мобилне телефоније, осигурања и лабораторијског материјала у износу од 3.735.920 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а, 39, 66 и 68 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Набавке на које се закон не примењује – Откривена неправилност 16),
16. Дом здравља није усагласио податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим радним местима у Акту о процени ризика са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља, што није у складу са одредбама члана 6 став 1 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини (Прилог 3 – Расходи за запослене – Акт о процени ризика за радна места у радној околини – Откривена неправилност 17),
17. Дом здравља је увео скраћено радно време за 17 запослених који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком и којима није предложена мера скраћивања радног времена на основу стручне анализе медицине рада, што није у складу са одредбом члана 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и чл. 37 и 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На тај начин, преузете су обавезе и извршени расходи за плате, по основу 4.316 часова рада који нису ефективно извршени најмање у износу од 3.174.954 динара, што није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему (Прилог 3 – Расходи за запослене – Утврђивање права на скраћено радно време – Откривена неправилност 18),
18. Дом здравља није успоставио интерну ревизију на један од начина прописаних чланом 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија – Интерна ревизија – Откривена неправилност 3).

⁵ ПРИОРИТЕТ 3 – Неправилности које је могуће отклонити у року до три године.

2. Резиме препорука

ПРИОРИТЕТ 1

1. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да на својој интернет страници објаве Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке број 138 од 29. јануара 2021. године, у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Интерни акт о јавним набавкама – Препорука број 3),
2. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Процењена вредност јавних набавки – Препорука број 5),

ПРИОРИТЕТ 2

3. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да одреде лице које ће обављати послове јавних набавки и да му омогуће оспособљавање за обављање послова јавних набавки и полагање испита за службеника за јавне набавке у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Службеник за јавне набавке – Препорука број 4),
4. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да модели уговора, као обавезни део конкурсне документације, као и закључени уговори у трајању до 12 месеци чије се плаћање реализује у две буџетске године садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години у складу са одредбама Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Модел уговора – Препорука број 6),
5. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсном документацијом обезбеде да критеријуми за избор привредног субјекта буду у логичкој вези и сразмерни предмету набавке у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке – Препорука број 7),
6. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да вредновање понуда у поступцима јавних набавки врше на основу укупне вредности понуде (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Извештај о стручној оцени понуде – Препорука број 8),
7. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уговоре о јавној набавци додељују на основу прихватљиве понуде у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Закључивање уговора о јавној набавци – Препорука број 9),
8. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обавештење о додели уговора објављују у роковима прописаним одредбама важећег Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Обавештење о закљученом уговору – Препорука број 10),
9. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде доследну примену Правилника о вођењу евиденције и коришћењу службених возила (Прилог 1 –

Интерна контрола и интерна ревизија – Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама – Препорука број 1),

ПРИОРИТЕТ 3

10. Препоручује се одговорним лицима Дом здравља да уреде начин праћења реализације уговора у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама на начин којим ће спречити набавку добара, радова и услуга преко вредности закључених уговора (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Праћење извршења уговора о јавним набавкама – Препорука број 11),
11. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом закључивања уговора за куповину и набавку електричне енергије уговарају вредност која садржи све трошкове који се зарачунавају кроз рачун за електричну енергију и измене уговора врше у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Централизоване јавне набавке – Препорука број 12),
12. Препоручујемо одговорним лицима Дом здравља да спроводе поступак јавне набавке у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Набавке на које се закон не примењује – Препорука број 13),
13. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим радним местима у Акту о процени ризика ускладе са важећим Правилником о организацији и систематизацији послова у складу са одредбама члана 6 став 1 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини. (Прилог 3 – Расходи за запослене – Акт о процени ризика за радна места у радној околини – Препорука број 14),
14. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ускладе акта којима се утврђује право на скраћено радно време и у складу са тим организују радно време (Прилог 3 – Расходи за запослене – Утврђивање права на скраћено радно време – Препорука број 15),
15. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности на успостављању интерне ревизије у складу са Законом о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија – Интерна ревизија – Препорука број 2).

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Дом здравља је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, 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 дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За неправилности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана Дом здравља обавезан је да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања;
2. За неправилности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана 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 трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године 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;

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

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

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

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу

доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст. 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
07. децембар 2021. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу члана 9 Закона о Државној ревизорској институцији⁶, Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2021. годину⁷, Закључка о спровођењу ревизије Дома здравља Опово, Опово⁸ и Закључка о измени и допуни закључка о спровођењу ревизије Дома здравља Опово, Опово⁹.

1. Предмет ревизије

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

3. Информације о субјекту ревизије

Назив: Дом здравља Опово, Опово

Седиште и адреса: Борис Кидрича број 6, 26204 Опово

Матични број: 08072370

ПИБ: 101558914

Број уписа у регистар: Трговински суд у Панчеву број ФИ 1089/03 од 20. јуна 2003. године, регистарски уложак број: 5-53 Трговински суд у Панчеву.

Историјат Дома здравља

Дом здравља Опово, у свом првобитном облику основан је од стране Скупштине општине Опово, Одлуком о оснивању Дома здравља Опово¹⁰. У складу са чланом 74 став 2 Закона о здравственој заштити¹¹ који је ступио на снагу 19. априла 2019. године, Аутономна покрајина Војводине је Одлуком о преузимању оснивачких права¹² преузела оснивачка права над Домом здравља Опово.

⁶ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

⁷ Број: 06-1635/2020-02/1 од 24. децембра 2020. године.

⁸ Број: 400-959/2021-05/1 од 12. маја 2021. године.

⁹ Број: 400-959/2021-05/6 од 6. септембра 2021. године.

¹⁰ Број 011-14/91- III од 6. јуна 1991. године.

¹¹ „Службени гласник РС“, бр. 25/19.

¹² Број 022-827/2017-20 од 18. децембра 2019. године.

Делатност

Здравствена делатност у Дому здравља обавља се на примарном нивоу здравствене заштите, за територију општине Опово, у складу са Уредбом о плану мреже здравствених установа.

У обављању своје делатности дом здравља је дужан да: прати здравствено стање становништва; прати и спроводи методе и поступке превенције, дијагностике, лечења и рехабилитације засноване на доказима, а нарочито утврђене стручно-методолошке и доктринарне протоколе; обезбеђује услове за стално стручно усавршавање; спроводи програме здравствене заштите; спроводи мере ради спречавања нежељених компликација и последица при пружању здравствене заштите; обавља и друге послове у складу са законом.

Органи Дома здравља

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

Вршећи своја оснивачка права Скупштина општине Опово је донела:

- Решење о именовању директора Дома здравља Опово¹³,
- Решења о именовању председника и чланова Управног одбора Дома здравља Опово, Опово¹⁴ и
- Решења о именовању председника чланова Надзорног одбора Дома здравља Опово, Опово¹⁵.

Влада Аутономне покрајине Војводина је на седници одржаној 18. децембра 2019. године донела Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом здравља Опово, а над којима је оснивачка права вршила јединица локалне самоуправе. Одредбом члана 4 наведене одлуке утврђено је да послове и дужности директора и председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља врше лица именована до дана ступања на снагу ове одлуке, до именовања директора, председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља у складу са законом.

Покрајинска влада је на седници одржаној 30. септембра 2021. године донела Решење¹⁶ којим је именovala председника и два члана Надзорног одбора Дома здравља, као и Решење¹⁷ којим је именovala председника и четири члана Управног одбора Дома здравља.

Законом о здравственој заштити је прописано да директора, заменика директора, председника и чланове управног и надзорног одбора именује и разрешава оснивач. Управни и надзорни одбор, по истеку мандата, односно разрешења, наставља да обавља послове у складу са законом и статутом здравствене установе до дана именовања нових, односно привремених органа, а највише три месеца од дана истека мандата, односно разрешења. Оснивач здравствене установе дужан је да именује управни и надзорни одбор здравствене установе најкасније у року од три месеца од дана истека мандата претходних органа¹⁸. Директор здравствене установе именује се на основу јавног конкурса, који расписује управни одбор здравствене установе 90 дана

¹³ Број 874 од 23. септембра 2015. године и 1163 од 03. септембра 2019. године.

¹⁴ Број 821 од 22. јула 2016. године, 976 од 11. септембра 2017. године, 836 од 30. августа 2018. године, 1301 од 25. децембра 2018. године.

¹⁵ Број 820 од 22. јула 2016. године и 383 од 21. марта 2019. године.

¹⁶ Број 022-82/2021-56 од 30. септембра 2021. године.

¹⁷ Број 022-82/2021-53 од 30. септембра 2021. године.

¹⁸ члан 113 ст. 4, 8 и 9 Закона о здравственој заштити.

пре истека мандата директора¹⁹. На основу предлога управног одбора, оснивач је дужан да изабере кандидата са ранг листе кога решењем именује за директора здравствене установе²⁰. Ако управни одбор здравствене установе не изврши избор кандидата за директора здравствене установе, односно ако оснивач здравствене установе не именује директора здравствене установе, као и у случају кад дужност директора престане пре истека мандата, док се не спроведе конкурс за директора, оснивач ће именовати вршиоца дужности директора на период не дужи од шест месеци, који може имати само један мандат²¹.

Сагласно Закону о здравственој заштити управни одбор у дому здравља, поликлиници, апотекарској установи, заводу и болници има три члана, од којих је један члан из здравствене установе, а два члана су представници оснивача²².

Сагласно Закону о здравственој заштити од дана преузимања оснивачких права над здравственим установама, Република Србија, односно аутономна покрајина, именовале органе здравствене установе у складу са овим законом²³.

Директор, председник и чланови Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља су наставили да обављају ове послове током целе 2020. године и након преузимања оснивачких права од стране Аутономне покрајине Војводина у складу са донетим решењима о именовању.

Унутрашња организација Дома здравља

У оквиру Дома здравља образовани су основни организациони делови као унутрашње организационе јединице.

РБ	Организационе јединице Дома здравља утврђене Правилником о организацији и систематизацији послова
1)	Служба за здравствену заштиту одраслих, хитном медицинском помоћи, санитарским транспортом и кућним лечењем
2)	Служба за здравствену заштиту жена, деце, школске деце, поливалентну патронажу и друге специјалистичке делатности
3)	Служба за фармацеутску делатност
4)	Служба за стоматолошку здравствену заштиту
5)	Служба за лабораторијску, ултразвучну и рендген дијагностику
6)	Служба за правне, економско - финансијске, техничке и друге сличне послове

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

¹⁹ члан 116 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити

²⁰ члан 116 став 18 Закона о здравственој заштити

²¹ члан 117 став 1 Закона о здравственој заштити

²² члан 120 став 1 Закона о здравственој заштити

²³ члан 262 став 3 Закона о здравственој заштити

Финансирање Дома здравља

Дом здравља је здравствена установа из Плана мреже здравствених установа²⁴, 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 188.008.000 динара у 2020. години, 71% потиче из средстава организација за обавезно социјално осигурање, 13% из осталих извора, 10% из буџета општине, 5% из буџета покрајине и 1% из буџета Републике Србије.

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, по свим материјално значајним питањима у складу са применљивим критеријумима.

Спровели смо адекватне ревизорске поступке да би добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са јавним набавкама у 2019. и 2020. години и расходима за запослене у 2020. години, усклађене са прописима који уређују ове области пословања.

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

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,
- у области расхода за запослене утврђен је ризик који се односи на увођење скраћеног радног времена за послове на радним местима са повећаним ризиком.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

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

- 1) Закон о буџетском систему,
- 2) Закон о платама у државним органима и јавним службама²⁵,
- 3) Закон о здравственој заштити,
- 4) Закон о здравственом осигурању²⁶,
- 5) Закон о раду;
- 6) Закон о безбедности и здрављу на раду,
- 7) Закон о јавним набавкама,

²⁴ 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.

²⁵ „Службени гласник РС”, бр. 34/01, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 116/08 - др. закони, 92/11, 99/11 - др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 - др. закон, 113/17 - др. закони, 95/18 - др. закони, 86/19 - др. закони и 157/20 - др. закони.

²⁶ „Службени гласник РС”, бр. 25/19.

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

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

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

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

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

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

V – ПРИЛОЗИ

Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија

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

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

1.1 Финансијско управљање и контрола

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

- пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
- потпуност, реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;
- 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.

1.1.1 Контролно окружење

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:

- 1) Статут, којим је утврдио делатност, унутрашњу организацију, управљање, пословање, услове за именовање и разрешење директора и друга питања од значаја;
- 2) Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља са изменама и допунама²⁷, којим је утврдио организационе делове, радна места, опис послова, стручну спремну потребну за обављање послова радног места, број извршилаца и друге посебне услове за рад на систематизованим радним местима;
- 3) Правилник о уређивању поступка јавне набавке²⁸ у складу са раније важећим Законом о јавним набавкама, којим је ближе уредио процедуру планирања јавних набавки, спровођење поступка јавних набавки и извршење уговора унутар Дома здравља;

²⁷ Број 286/1 од 3. априла 2018. године, 902/1 од 19. септембра 2018. године, 1593 од 9. децембра 2019. године, 143/3 од 12. фебруара 2020. године и 1571/2 од 27. октобра 2020. године.

²⁸ Број 780/1 од 1. септембра 2015. године.

- 4) Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке²⁹ у складу са важећим Законом о јавним набавкама, који је ближе уредио поступак набавке унутар Дома здравља, а нарочито начин планирања набавки, одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

1.1.2 Контролне активности

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

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

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

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља нема запослено лице које обавља послове службеника за јавне набавке, већ ангажује лице за обављање тих послова по основу уговора о делу. Пословни секретар Дома здравља заједно са овим лицем прати и учествује у поступку јавне набавке до закључења уговора.

Примерак закљученог уговора се доставља рачуноводству, архиви и лицу које је задужено за праћење реализације уговора (име унето у текст уговора). Поступак набавке добара и услуга се одвија на начин да лице које је задужено за праћење уговора прво позове рачуноводство и прибави информацију колика је нереализована вредност уговора и након тога приступа наручивању. Такође, запослени који су задужени за праћење реализације уговора воде и своје посебне евиденције о количини набављених добара, које нису предвиђене интерном процедуром, али се воде као вид додатне контроле.

Јавна набавка горива (ЈН 6/2019)

Дом здравља има донет Правилник о вођењу евиденције и коришћењу службених возила³⁰. Одредбом члана 12 овог Правилника између осталог је прописано да се крајем месеца, а по потреби и у краћим периодима, прикупљају рачуни, врши обрачун и потрошња горива по налозима за коришћења возила, као и да се уколико се јави разлика између утрошка горива и утрошка по нормативу, може захтевати од возача писмено образложење разлике. Увидом у достављену документацију утврђено је да Дом здравља нема усвојен норматив потрошње горива, као и да се не врши обрачун потрошње на месечном нивоу по возилима. Одговорна лица Дома здравља су образложила чињеницу да се не врши обрачун потрошње на месечном нивоу по возилима, јер не постоји усвојен норматив потрошње горива, па самим тим је немогуће извршити поређење потрошње возила. Даље је образложено да је свако возило задужено картицом за сипање горива, да све картице имају месечни лимит, осим за

²⁹ Број 138/4 од 29. јануара 2021. године.

³⁰ Број 1417/2 од 1. новембра 2019. године.

санитетско возило који има дневни лимит од 5.000 динара. Ови лимити су одређени на основу искуства из ранијег периода и реалних потреба за коришћењем возила.

Процес точења горива се одвија на начин што се картице налазе код главне сестре од које возач узима картицу, затим сипа гориво и одмах враћа картицу главној сестри заједно са отпремницом коју издаје добављач. На крају месеца главна сестра која је задужена за контролу спецификације рачуна, упоређује издате отпремнице са спецификацијом рачуна за тај месец. На овај начин се није вршила суштинска контрола потрошње горива по возилима, с обзиром да није вршен обрачун потрошње на месечном нивоу по возилима и да не постоји усвојен норматив потрошње горива, већ само да ли је количина исказана на рачуну стварно и набављена од стране запослених у Дому здравља.

Откривена неправилност 1: Дом здравља није обезбедио доследну примену Правилника о вођењу евиденције и коришћењу службених возила, јер није у складу са чланом 12 наведеног правилника, усвојио норматив потрошње горива по возилу и не врши обрачун и контролу потрошње горива по возилу.

Препорука број 1: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде доследну примену Правилника о вођењу евиденције и коришћењу службених возила.

Централизована јавна набавка електричне енергије

Дом здравља је закључио уговор³¹ за куповину и испоруку електричне енергије са балансном одговорношћу на основу оквирног споразума³² који је закључио Републички фонд за здравствено осигурање. Уговор је закључен на вредност од 852.040 динара без ПДВ-а, односно 1.022.448 динара са ПДВ-ом за 119.000 kWh електричне енергије за период од 1. октобра 2019. године до 30. септембра 2020. године. Уговорена је јединична фиксна цена по kWh електричне енергије од 7,16 динара без ПДВ-а у складу са одредбом тачке 4.1 оквирног споразума.

Одредбом тачке 4.5 оквирног споразума предвиђено је да у цену из тачке 4.1 оквирног споразума нису урачунати трошкови приступа и коришћења система за пренос електричне енергије, трошкови приступа систему за дистрибуцију електричне енергије, трошкови посебне накнаде за подстицај повлашћених произвођача, акцизе, други порези, доприноси, додаци и накнаде које одређују надлежне државне институције а који се зарачунавају кроз рачун за електричну енергију.

Моделом уговора у члану 2 наведено је да је у вредност уговора урачунати укупна количина електричне енергије од 119.000 kWh (уписује се број потребних kWh), као и трошкови приступа и коришћења система за дистрибуцију односно пренос електричне енергије, трошкови посебне накнаде за подстицај повлашћених произвођача, акцизе на електричну енергију, евентуални други порези, доприноси, додаци и накнаде које одређују надлежне државне институције, а који се на темељу позитивно-правних прописа који регулишу испоруку електричне енергије зарачунавају кроз рачун за електричну енергију.

Анализом закљученог уговора утврђено је да је Дом здравља утврдио вредност уговора без додатних трошкова који су предвиђени одредбом тачке 4.5 оквирног споразума, иако је одредбом члана 2 став 5 закљученог уговора за куповину и испоруку електричне енергије наведено да ови трошкови јесу садржани у уговореној вредности.

³¹ Број 35/2019 од 17. септембра 2019. годину.

³² Број 65-1/19 од 30. августа 2019. године.

Откривена неправилност 2: Вредност уговора за куповину и испоруку електричне енергије од 852.040 динара без пдв-а, односно 1.022.448 динара са пдв-ом, је одређена само као производ уговорене количине електричне енергије и јединичне цене из оквирног споразума, односно није увећана за вредност осталих трошкова који се зарачунавају кроз рачун за електричну енергију, што није у складу са одредбом члана 3 став 27 раније важећег Закона о јавним набавкама, а у вези са одредбом члана 2 став 5 закљученог уговора за куповину и испоруку електричне енергије. (Препорука број 12)

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.

Дом здравља није Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља са изменама и допунама³³ систематизовао послове интерног ревизора. Дом здравља нема распоређено лице на послове интерног ревизора.

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

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности на успостављању интерне ревизије у складу са Законом о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

³³ Број 286/1 од 3. априла 2018. године, 902/1 од 19. септембра 2018. године, 1593 од 9. децембра 2019. године, 143/3 од 12. фебруара 2020. године и 1571/2 од 27. октобра 2020. године.

Прилог 2 – Јавне набавке

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

Ревизија се односи на област јавних набавки у периоду 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 раније важећим Законом о јавним набавкама, као и важећим Законом о јавним набавкама, који се у свом претежном делу примењује од 1. јула 2020. године. На основу одредби предметних закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређене 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.

Дом здравља је у 2019. и 2020. години спровео 12 поступака јавних набавки мале вредности. Укупна вредност закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години³⁴ износи 25.483.669 динара.

У поступку ревизије је извршен увид у финансијске извештаје, пословне књиге, Портал јавних набавки, интернет страницу Дома здравља, као и у изворну документацију о спроведеним набавкама добара, услуга и радова у оквиру одабраног узорка. Вредност закључених уговора без ПДВ-а, обухваћених тестирањем износи 18.330.093 динара и чини 72% од укупне вредности закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години.

2.1 Интерна регулатива и планирање јавних набавки

Интерни акт о јавним набавкама

Одредбама члана 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама наручилац је био дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци и исти објави на својој интернет страници.

Дом здравља је 2015. године донео Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке³⁵, као посебан акт којим је ближе уредио поступак јавне набавке унутар наручиоца за време примене раније важећег Закона о јавним набавкама, у складу са одредбама члана 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Одредбом члана 49 важећег Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки

³⁴ Износ закључених уговора не обухвата вредност уговора који су закључени спровођењем централизованог поступка јавне набавке од стране Републичког фонда за здравствено осигурање.

³⁵ Број 780/1 од 1. септембра 2019. године.

друштвених и других посебних услуга. Наручилац је дужан да објави акт на својој интернет страници.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља донео Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке³⁶ како је то прописано важећим Законом о јавним набавкама³⁷.

Налаз: Дом здравља је донео акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки, одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци, што није у складу са одредбама члана 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Налаз: Дом здравља је донео акт којим се ближе уређује начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 4: Дом здравља није објавио на својој интернет страници Правилнике о ближе уређивању поступка јавне набавке број 780/1 од 1. септембра 2019. године и број 138 од 29. јануара 2021. године, што није у складу са одредбом члана 22 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама и одредбом члана 49 став 3 важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да на својој интернет страници објаве Правилник о ближе уређењу поступка јавне набавке број 138 од 29. јануара 2021. године, у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Службеник за јавне набавке

Одредбом члана 134 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места, одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки. Дом здравља није Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља са изменама и допунама³⁸ систематизовао радно место службеника за јавне набавке, односно радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки. Поменути Правилником је у оквиру послова помоћника директора за економске, правне и остале послове, као и у оквиру послова помоћника директора за медицинске послове наведено да запослени на овим радним местима учествују у планирању потреба за набавку опреме, лекова и медицинских средстава. Остали послови из области јавних набавки не налазе се у опису послова ниједног радног места уређеног интерним актом о систематизацији радних места. У пракси пословни секретар Дома здравља који је дипломирани правник, учествује у спровођењу поступка јавне набавке до закључења уговора, а помоћник директора за економске и правне послове који је дипломирани економиста, сачињава план јавних набавки.

Одредбама важећег Закона о јавним набавкама није предвиђено да наручилац својим актом којим уређује систематизацију радних места, одреди радно место у

³⁶ Број 138 од 29. јануара 2021. године.

³⁷ Изјашњење Дома здравља од 16. јула 2021. године.

³⁸ Број 286/1 од 3. априла 2018. године, 902/1 од 19. септембра 2018. године, 1593 од 9. децембра 2019. године, 143/3 од 12. фебруара 2020. године и 1571/2 од 27. октобра 2020. године.

оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки. Одредбама члана 185 став 1 важећег Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да лицима која обављају послове јавних набавки омогући оспособљавање за обављање послова јавних набавки и полагање испита за службеника за јавне набавке, као и континуирано усавршавање.

У поступку ревизије је утврђено да је укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу Дома здравља у 2019. година била 63.472.999 динара без пдв-а, а у 2020. години 68.856.689 динара без пдв-а, односно да је процењена вредност јавних набавки у обе године била већа од петоструког износа из члана 39 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, тако да је Дом здравља био дужан да има једног службеника за јавне набавке.

Дом здравља је током 2019. и 2020. године ангажовао лице које није запослено у Дому здравља, за обављање послова службеника за јавне набавке у вези са спровођењем поступака јавних набавки (израда конкурсне документације, позива за подношења понуда, објављивању истих на порталу управе за јавне набавке, као и комуникација са заинтересованим лицима). Таква пракса се наставила и током 2021. године.

Откривена неправилност 5: Дом здравља није Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља са изменама и допунама³⁹ систематизовао радно место службеника за јавне набавке, односно радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки, што није у складу са одредбом члана 134 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да одреди лице које ће обављати послове јавних набавки и да му омогући оспособљавање за обављање послова јавних набавки и полагање испита за службеника за јавне набавке у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Планирање јавних набавки

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи прописане елементе, као и да исти са свим његовим каснијим изменама и допунама објави на Порталу јавних набавку и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења⁴⁰.

Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки. У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки⁴¹.

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.

³⁹ Број 286/1 од 3. априла 2018. године, 902/1 од 19. септембра 2018. године, 1593 од 9. децембра 2019. године, 143/3 од 12. фебруара 2020. године и 1571/2 од 27. октобра 2020. године.

⁴⁰ Одредба члана 51 ст. 1 и 3 раније важећег Закона о јавним набавкама и одредба члана 88 ст.1 и 3 важећег Закона о јавним набавкама.

⁴¹ Одредба члана 52 ст. 1 и 2 раније важећег Закона о јавним набавкама и одредба члана 88 ст.6 и 7 важећег Закона о јавним набавкама.

План јавних набавки за 2019. годину

Одлукама⁴² Управног одбора Дома здравља, усвојен је План набавки за 2019. годину и његова прва измена. Увидом у садржину прве измене утврђено је да је Дом здравља планирао спровођење поступака јавних набавки добара укупне процењене вредности 48.441.249 динара. Дом здравља у 2019. години није планирао спровођење поступака јавних набавки услуга и радова.

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

		у динарима	
Предмет набавке	Врста поступка	Број поступака	Процењена вредност
1	2	3	4
Добра	Отворени поступак - централизована набавка	4	35.239.333
	Јавна набавка мале вредности	6	13.201.916
Укупно		10	48.441.249

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

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

Одредбом члана 51 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да план јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

Увидом у Портал јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објавио План јавних набавки, као и његову прву измену након усвајања од стране Управног одбора Дома здравља.

Налаз: План јавних набавки Дома здравља за 2019. годину садржи све податке прописане одредбом члана 51 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Налаз: Дом здравља је објавио План јавних набавки за 2019. годину као и измену Плана јавних набавки за 2019. годину на Порталу јавних набавки у прописаном року од десет дана од дана доношења у складу са одредбом члана 51 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама.

План јавних набавки за 2020. годину

Одлуком⁴³ Управног одбора Дома здравља донетој на седници одржаној 12. фебруара 2020. године усвојен је План јавних набавки за 2020. годину. Одлуком⁴⁴ Управног одбора Дома здравља донетој на седници одржаној 24. јуна 2020. године усвојена је Прва измена Плана јавних набавки за 2020. годину којом је Дом здравља планирао спровођење поступака јавних набавки добара укупне процењене вредности 48.856.689 динара. Дом здравља у 2020. години није планирао спровођење поступака јавних набавки услуга и радова.

⁴² Број 111/5 од 29. јануара 2019. године и 414/3 од 29. марта 2019. године.

⁴³ Број: 192/5 од 12. фебруара 2020. године.

⁴⁴ Број: 999/4 од 24. јуна 2020. године.

Табела број 2. План јавних набавки у 2020. години сачињен по раније важећем Закону о јавним набавкама

		у динарима	
Предмет набавке	Врста поступка	Број поступака	Процењена вредност
1	2	3	4
Добра	Отворени поступак - централизована набавка	4	36.818.357
	Јавна набавка мале вредности	7	12.038.332
Укупно		11	48.856.689

Увидом у План јавних набавки за 2020. годину и Прву измену Плана јавних набавки утврђено је да исти садрже све податке прописане одредбом члана 51 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама. План и Измена плана јавних набавки су објављени на Порталу управе за јавне набавке у прописаном року у складу са одредбом члана 51 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Налаз: Дом здравља је донео План јавних набавки за 2020. годину који садржи све податке прописане одредбом члана 51 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Налаз: Дом здравља је објавио План јавних набавки за 2020. годину и његове измене и допуне на Порталу јавних набавки у року од 10 дана од дана доношења у складу са одредбом члана 51 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

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.

Увидом у План јавних набавки за 2020. годину који је донет у складу са раније важећим Законом о јавним набавкама и покренуте поступке јавних набавки у 2020. години, утврђено је да је Дом здравља све планиране поступке по раније важећем Закону о јавним набавкама започео пре 1. јула 2020. године, односно пре почетка примене важећег Закона о јавним набавкама. На тај начин, Дом здравља није био дужан да даном почетка примене важећег Закона о јавним набавкама план јавних набавки усклади са одредбама тог закона.

Процењена вредност јавних набавки

Одредбама члана 64 раније важећег и члана 29 важећег Закона о јавним набавкама је прописано да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка.

Одредбама члана 16 раније важећег и члана 41 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац у писаној форми евидентира и документује све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

Дом здравља није пружио доказе да је за планиране и спроведене јавне набавке у 2019. и 2020. години документовао спровођење испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке на којем се заснива процењена вредност тих јавних набавки. Одговорна лица су дала информацију тиму за ревизију да је Дом здравља утврђивао процењену вредност на основу расположивих финансијских средстава и реализације

уговора у претходном периоду, али да о томе нису сачињавали записнике, што није у складу са одредбом члана 16 раније важећег Закона о јавним набавкама и одредбом члана 41 важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 6: Дом здравља није састављао записнике о истраживању тржишта, односно није евидентирао све радње и акте током планирања јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 16 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Планирање централизованих јавних набавки

Одредбом члана 4 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке је прописано да План потреба здравствених установа за које се спроводе централизоване јавне набавке доноси управни одбор здравствене установе, на предлог директора здравствене установе.

Одредбом члана 6 ове Уредбе је прописано да за израду Предлога плана потреба здравствене установе, директор здравствене установе образује комисију састављену од лица стручних за област медицине, фармације, односно стоматологије, као и лица стручних за област економије и права. Комисија израђује предлог плана потреба најкасније до 30. јуна текуће године за наредну буџетску годину. Предлог плана потреба директор доставља на мишљење стручном савету здравствене установе, те по прибављању тог мишљења предлог плана потреба доставља управном одбору на усвајање (члан 7 Уредбе). Здравствена установа доставља план потреба за наредну буџетску годину Републичком фонду за здравствено осигурање, најкасније до 20. јула текуће године, у електронској форми као и у писменом облику, ради доношења Плана централизованих јавних набавки за наредну буџетску годину у складу са одредбом члана 8 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке. Одредбом члана 10 став 1 ове Уредбе је прописано да на захтев Републичког фонда, послове прикупљања, обједињавања и анализирања планова потреба здравствених установа обавља Институт за јавно здравље Србије.

Током 2018. и 2019. године Дом здравља је спровео прописану процедуру за доношење Плана потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. и 2020. годину. Предлог плана потреба за 2019. годину садржи потребе за лековима са Листе лекова који се издају и прописују на терет средстава обавезног здравственог осигурања А, А1, Б, Ц и Д и набавке електричне енергије. Предлог плана потреба за 2020. годину садржи потребе за лековима са Листе лекова који се издају и прописују на терет средстава обавезног здравственог осигурања А, А1, Б, Ц и Д и материјала за дијализу. Оба Предлога плана је донео директор Дома здравља и усвојена су од стране управног одбора Дома здравља⁴⁵.

Налаз: Дом здравља је донео План потреба о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. и 2020. годину у складу са одредбом члана 4 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

⁴⁵ Број 606 од 25. јуна 2018. године и 1230/2 од 19. септембра 2019. године.

2.2 Спровођење поступака јавних набавки

Дом здравља је у 2019. и 2020. години покренуо и окончао, односно спровео 12 поступака јавних набавки мале вредности.

Тестирањем је обухваћено осам јавних набавки планираних и спроведених у 2019. и 2020. години.

Укупна вредност закључених уговора без ПДВ-а у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години⁴⁶ износи 25.483.669 динара. Вредност закључених уговора без ПДВ-а, обухваћених тестирањем износи 18.330.093 динара и чини 72% од укупне вредности закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години.

Табела број 3. Преглед узоркованих и тестираних јавних набавки

Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Процењена вредност	Врста поступка	Датум закључења уговора	у динарима
					Уговорена вредност без пдв-а
1/2019	Медицинска помагала	1.727.000	ЈНМВ обликована у три партије	25. 03. 2019.	1.412.490
2/2019	Лабораторијски реагенси и потрошни материјал	1.250.000	ЈНМВ обликована у 11 партија	23. 04. 2019.	1.196.518
3/2019	Систем за компјутеризовану радиографију	4.100.000	ЈНМВ	18. 04. 2019.	4.082.500
4/2019	Санитетско возило	3.968.250	ЈНМВ	03. 05. 2019.	3.968.250
5/2019	Медицински и санитетски потрошни материјал	1.135.833	ЈНМВ обликована у три партије	11. - 18. 06. 2019.	859.835
6/2019	Гориво	2.833.333	ЈНМВ	24. 04. 2019.	2.562.000
7/2019	Чврсто гориво за грејну сезону	2.287.500	ЈНМВ	18. 07. 2019.	1.759.500
Укупно 2019. година:		17.301.916			15.841.093
5/2020	Аутоклав за централну дијагностику	2.500.000	ЈНМВ	15. 07. 2020.	2.489.000
Укупно 2020. година:		2.500.000			2.489.000
Укупно 2019. и 2020. година:		19.801.916			18.330.093

Покретање поступка јавне набавке

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 набавки⁴⁷. 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 набавке⁴⁸.

⁴⁶ Износ закључених уговора не обухвата вредност уговора који су закључени спровођењем централизованог поступка јавне набавке од стране Републичког фонда за здравствено осигурање.

⁴⁷ Одредба члана 52 ст. 1 и 2 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 88 ст.6 и 7 важећег Закона о јавним набавкама.

⁴⁸ Одредба члан 51 став 4 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 88 став 4 важећег Закона о јавним набавкама.

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 здравља у обе године спроводио поступке јавних набавки који су предвиђени у плановима јавних набавки.

Одлука о покретању поступка

Одредбом члана 53 став 1 тачка 6 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац покреће поступак јавне набавке доношењем одлуке о покретању поступка која, између осталог, садржи оквирне датуме у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка јавне набавке.

Одредбом члана 91 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац доноси одлуку о спровођењу поступка јавне набавке која нарочито садржи податке о предмету јавне набавке, врсти поступка и процењеној вредности јавне набавке укупно и за сваку партију посебно, као и податке о саставу комисије за јавну набавку, односно лицу које спроводи поступак јавне набавке.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља донео одлуке о покретању поступка јавних набавки које не садрже оквирне датуме, већ оквирне рокове у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка јавне набавке и то у следећим поступцима јавних набавки:

- 1) медицинска помагала/РФЗО⁴⁹ (1/2019),
- 2) лабораторијски реагенси и потрошни материјал⁵⁰ (ЈН 2/2019),
- 3) систем за компјутеризовану радиографију са аквизиционом и дијагностичком радном станицом са одговарајућим касетама за генералну радиографију и мамографију и медицинског монитора за мамографске прегледе⁵¹ (ЈН 3/2019),
- 4) санитетска возило⁵² (ЈН 4/2019),
- 5) санитетски и медицински потрошни материјал⁵³ (ЈН 5/2019)
- 6) гориво⁵⁴ (6/2019),
- 7) чврсто гориво за грејну сезону 2019/2020⁵⁵ (ЈН 7/2019)
- 8) аутоклав за централну стерилизацију⁵⁶ (ЈН 5/2020).

Откривена неправилност 7: Дом здравља је у свим узоркованим јавним набавкама, спроведеним по раније важећим Законом о јавним набавкама, донео одлуке о покретању поступка које не садрже оквирне датуме у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка јавне набавке, већ оквирне рокове, што није у складу са одредбама члана 53 став 1 тачка 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

С обзиром на то да важећим Законом о јавним набавкама није прописано да одлука о спровођењу поступка јавне набавке, поред осталих елемената, обавезно садржи оквирне датуме у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка јавне набавке, изостаће препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

⁴⁹ Одлука број 240/1/2019 од 20. фебруара 2019. године.

⁵⁰ Одлука број 403/2019 од 26. марта 2019. године.

⁵¹ Одлука број 450/1 од 08. априла 2019. године.

⁵² Одлука број 476/1 од 03. априла 2019. године.

⁵³ Одлука број 642/1 од 9. маја 2019. године.

⁵⁴ Одлука број 643/1 од 9. маја 2019. године.

⁵⁵ Одлука број 856/1 од 25.06.2019. године.

⁵⁶ Одлука број 1010/2 од 23. јуна 2020. године.

Комисија за јавну набавку

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

Према раније важећем Закону о јавним набавкама наручилац је између осталог, био дужан да обезбеди да решење о образовању комисије садржи пословно име наручиоца, правни основ за доношење решења, назив органа који доноси решење, назив решења, наводе о образовању комисије, предмет и број јавне набавке, именовању, овлашћењима, дужностима и задацима комисије, као и рокове за извршење задатака комисије, као и да решењем именује заменике чланова комисије⁵⁷.

Увидом у решења о образовању комисије за јавну набавку у узоркованим јавним набавкама утврђено је да сва решења садрже прописане елементе осим рокова за извршење задатака комисије, као и да су решењем именовани заменици чланова комисије.

Према раније важећем Закону о јавним набавкама 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 интереса⁵⁸.

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 интереса⁵⁹.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да чланови комисије и њихови заменици нису потписали посебну изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, већ је она саставни део решења о образовању комисије за јавну набавку.

Откривена неправилност 8: Решење о образовању комисије за јавну набавку садржи задатке комисије али не и рокове за њихово извршење, што није у складу са одредбом члана 54 став 3 тачка 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.

С обзиром на то да важећим Законом о јавним набавкама није прописано да Решење о образовању комисије за јавну набавку обавезно садржи рокове у којима ће се комисија за јавну набавку извршити додељене задатке, изостаје препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

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 закона⁶⁰ објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа⁶¹.

Према Закону о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године садржина огласа о јавној набавци утврђена је у Прилогу 4 овог закона. Огласи се објављују преко Портала јавних набавки на стандардним обрасцима чију садржину

⁵⁷ Одредба члана 54 ст. 3 и 4 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁵⁸ Одредба члана 54 ст. 9 и 10 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁵⁹ Одредба члана 50 ст. 7 и 8 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁶⁰ Једнака или већа од 5.000.000 динара.

⁶¹ Одредба члана 55 став 2 и члан 57 став 1 и 2 Закона о јавним набавкама.

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 набавки⁶².

Дом здравља током 2019. и 2020. године није спроводио поступке јавних набавки 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.

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, као и на интернет страници Дома здравља.

Налаз: Дом здравља је сачињавао позиве за подношење понуда прописане садржине утврђене у Прилогу 3 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Конкурсна документација

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

Према раније важећем Закону о јавним набавкама конкурсна документација сходно врсти поступка и природи предмета јавне набавке садржи:

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

Управа за јавне набавке ближе уређује обавезне елементе конкурсне документације и утврђује оквирне моделе конкурсних документација⁶³. Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова⁶⁴ је ближе уредио обавезне елементе конкурсне документације коју наручилац припрема у поступку јавне набавке и начин доказивања испуњености услова за учешће у поступку јавне набавке.

Према важећем Закону о јавним набавкама конкурсна документација у зависности од врсте поступка јавне набавке нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног

⁶² Одредба члана 105 ст. 5, и 8 Закона о јавним набавкама.

⁶³ Члан 61 ст. 4 и 10 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁶⁴ „Службени гласник РС“, бр. 86/2015 и 41/2019.

субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце документа које подносе кандидати и понуђачи, информације о прописаним обавезама и друге информације потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив. Канцеларија за јавне набавке ближе уређује садржину конкурсне документације⁶⁵. Правилник о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки којим се ближе уређује садржина конкурсне документације коју наручилац припрема у поступку јавне набавке ступио је на снагу 1. јула 2020. године.

Модел уговора

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

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

Увидом у документацију о спровођењу поступка јавне утврђено је да модели уговора који су закључени у трајању до 12 месеци и извршени у две буџетске године не садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, и то у следећим поступцима јавних набавки:

- 1) медицинска помагала/РФЗО (ЈН 1/2019),
- 2) лабораторијски реагенси и потрошни материјал (ЈН 2/2019),
- 3) гориво (ЈН 6/2019),
- 4) санитарски и медицински потрошни материјал (ЈН 5/2019),

Откривена неправилност 9: Дом здравља није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори о набавци добара и услуга закључени у трајању до 12 месеци који се извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да модели уговора, као обавезни део конкурсне документације, као и закључени уговори у трајању до 12 месеци чије се плаћање реализује у две буџетске године садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години у складу са одредбама Уредбе о критеријумима за утврђивање

⁶⁵ члан 93 став 2 и 4 Закона о јавним набавкама

природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Упутство понуђачима како да сачине понуду

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

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да упутство понуђачима како да сачине понуду садржи све прописане елементе.

Налаз: Дом здравља је обезбедио да упутство понуђачима како да сачине понуду, као обавезан елемент конкурсне документације садржи све податке прописане одредбом члана 9 Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова.

Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке

Сагласно одредби члана 76 раније важећег Закона о јавним набавкама наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке. Наручилац одређује додатне услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом набавке.

Одредбом члана 114 важећег Закона о јавним набавкама, између осталог, прописани су квалитативни критеријуми за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке који могу да се односе на: испуњеност услова за обављање професионалне делатности, финансијски и економски капацитет, као и технички и стручни капацитет. Критеријуми за избор морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке.

Јавна набавка лабораторијских реагенаса и потрошног материјала (ЈН 2/2019)

У поступку јавне набавке лабораторијских реагенаса и потрошног материјала (ЈН 2/2019), конкурсном документацијом (страна 12/57) су дефинисани додатни услови који су се односили на одговарајући финансијски, пословни технички и кадровски капацитет, као и на поседовање сертификата ИСО 9001 и да су реагенси компатибилни за наведене моделе апарата.

Додатни услов у делу који се односи на поседовање важећег сертификата ISO 9001 (систем управљања квалитетом) није у логичкој вези са предметом јавне набавке, јер наведени ISO стандард се односи на организацију рада унутар потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведених области пословања. Наведени ISO стандардом се не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке. Чињеница да наручилац конкурсном документацијом није захтевао да у случају заједничке понуде, сви понуђачи морају да имају тражене стандарде, може упућивати на закључак да је стандард као додатни услов имао за циљ фаворизовање одређеног добављача.

У делу који се односи на кадровски капацитет захтевано је да понуђач обезбеди сертификовано лице за пружање техничке подршке, што доказује достављањем сертификата произвођача опреме за лице за пружање техничке подршке (стр. 12/57). Овако одређен додатни услов за учешће у поступку јавне набавке није везан за извршење предмета набавке, односно није у логичкој вези са предметом набавке, јер су предмет набавке добра (лабораторијски реагенси и потрошни материјал) а не услуге сервисирања и одржавања постојеће медицинске опреме за коју се добра набављају.

Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке лабораторијских реагенаса и потрошног материјала, као додатни услов у делу који се односи на кадровски капацитет захтевао да понуђач обезбеди сертификовано лице за пружање техничке подршке, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело обезбеђивања конкуренције, што није у складу са одредбом чл. 10 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка санитарског возила (ЈН 4/2019)

У поступку јавне набавке санитарског возила (ЈН 4/2019), конкурсном документацијом (страна 12/42) су дефинисани додатни услови који су се односили на одговарајући финансијски, пословни и кадровски капацитет.

У делу који се односи на кадровски капацитет захтевано је да понуђач има најмање три запослена радника по основу уговора о раду, уговора о делу, или другом правном основу што доказује достављањем обрасца М-4, уговора о раду, уговора о делу или другог правног основа.

Овако одређен додатни услов за учешће у поступку јавне набавке није везан за извршење предмета набавке, односно није у логичкој вези са предметом набавке, јер је предмет набавке добро (санитарско возило) и три запослена радника не могу утицати на извршења предмета набавке.

Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке санитарског возила, као додатни услов у делу који се односи на кадровски капацитет захтевао да понуђач има три запослена радника, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело обезбеђивања конкуренције, што није у складу са одредбама члана 10 и члана 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка санитарског и медицинског потрошног материјала (ЈН 5/2019)

У поступку јавне набавке санитарског и медицинског потрошног материјала, конкурсном документацијом (страна 12/36) су дефинисани додатни услови који су се односили на одговарајући финансијски, пословни и кадровски капацитет.

У делу који се односи на кадровски капацитет захтевано је да понуђач има најмање три запослена радника по основу уговора о раду, уговора о делу или другом правном основу (стр. 12/36). Овако одређен додатни услов за учешће у поступку јавне набавке није везан за извршење предмета набавке, односно није у логичкој вези са предметом набавке.

Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке санитарског и медицинског потрошног материјала, као додатни услов у делу који се односи на кадровски капацитет захтевао да понуђач има најмање три запослена радника, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело обезбеђивања конкуренције, што није у складу са одредбом чл. 10 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка помагала/РФЗО (1/2019)

У поступку јавне набавке помагала/РФЗО, конкурсном документацијом (страница 13 и 14) су дефинисани додатни услови који су се односили на одговарајући финансијски, пословни и кадровски капацитет.

У делу који се односи на кадровски капацитет захтевано је да понуђач има најмање пет запослених радника по основу уговора о раду, уговора о делу или другом правном основу (стр. 14). Овако одређен додатни услов за учешће у поступку јавне набавке није везан за извршење предмета набавке, односно није у логичкој вези са предметом набавке.

Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке помагала/РФЗО, као додатни услов у делу који се односи на кадровски капацитет захтевао да понуђач има најмање пет запослених радника, што није у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушава начело обезбеђивања конкуренције, што није у складу са одредбом чл. 10 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 10: Дом здравља је конкурсном документацијом у четири од осам узоркованих поступака јавних набавки, као додатни услов у делу који се односи на кадровски капацитет захтевао услове који нису у логичкој вези са предметом јавне набавке и нарушавају начело обезбеђивања конкуренције, што није у складу са одредбом чл. 10 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 7: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсном документацијом обезбеде да критеријуми за избор привредног субјекта буду у логичкој вези и сразмерни предмету набавке у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Извештај о стручној оцени понуда

Јавна набавка горива (ЈН 6/2019)

Конкурсном документацијом у поступку јавне набавке горива избор најповољније понуде се вршио применом критеријума „најнижа понуђена цена“. У предметној јавној набавци су дефинисане оквирне количине добара у делу техничких спецификација (стр. 24/28), док је обрасцем понуде (стр. 17/28) предвиђено уношење понуђених цена по јединици мере.

Увидом у Извештај о стручној оцени понуда утврђено је да је комисија за јавну набавку рангирала прихватљиве, одговарајуће и благовремене понуде тако што је критеријум „најнижа понуђена цена“ применила на збир понуђених цена по јединици мере не узимајући у обзир количине предмета јавне набавке које су наведене у техничкој спецификацији (укупну вредност понуде).

Дом здравља је на овај начин примењујући јединичне цене уместо укупне вредности понуде вредновао понуде на начин који није у складу са елементима критеријума садржаним у конкурсној документацији, што за последицу може да има да се не изабере најповољнија понуда, већ понуда чији је збир јединичних цена мањи а укупна вредност понуде већа.

Увидом у све пристигле благовремене, одговарајуће и прихватљиве понуде понуђача утврђено је да неправилност приликом сачињавања ранг листе у овом случају није имала утицаја на избор најповољнијег понуђача, односно да је изабрана понуда понуђача која садржи најнижу укупну вредност.

Јавна набавка чврстог горива за грејну сезону 2019/2020 (ЈН 7/2019)

У поступку јавне набавке чврстог горива за грејну сезону 2019/2020 су пристигле четири понуде и све су биле благовремене и прихватљиве. Дом здравља је на основу записника о отварању понуда израдио извештај о стручној оцени понуда који садржи све прописане елементе.

Увидом у конкурсну документацију утврђено је да је критеријум за рангирање понуда био најнижа понуђена цена. Увидом у табеларни део обрасца понуде утврђено је да је Дом здравља у конкурсној документацији навео количине добара које ће бити предмет набавке. Понуђачи су припремили понуде које садрже цене по јединици мере као и укупну вредност (количина x цена), што је и констатовано у записнику о отварању понуда и извештају о стручној оцени понуда.

Увидом у ранг листу понуђача која је саставни део извештаја о стручној оцени понуда утврђено је да је рангирање прихватљивих, одговарајућих и благовремених понуда извршено на основу критеријума „најнижа понуђена цена“, који је примењен на укупне цене по јединици мере, односно на збир јединичних цена из понуде уместо на укупну вредност понуде.

Одредбом члана 84 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да је при оцењивању понуда, наручилац дужан да примењује само онај критеријум и елементе критеријума који су садржани у конкурсној документацији и то на начин како су описани и вредновани.

Дом здравља је на овај начин примењујући јединичне цене уместо укупне вредности понуде вредновао понуде на начин који није у складу са елементима критеријума садржаним у конкурсној документацији, што за последицу може да има да се не изабере најповољнија понуда, већ понуда чији је збир јединичних цена мањи а укупна вредност понуде већа.

Увидом у све пристигле благовремене, одговарајуће и прихватљиве понуде понуђача утврђено је да неправилност приликом сачињавања ранг листе у овом случају није имала утицаја на избор најповољнијег понуђача, односно да је изабрана понуда понуђача која садржи најнижу укупну вредност.

Откривена неправилност 11: Дом здравља је у два од осам узоркованих поступака јавних набавки приликом вредновања понуда применио критеријум „најнижа понуђена цена“ на збир јединичних цена из понуда уместо на укупну вредност понуде, што није у складу са одредбом члана 84 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 8: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да вредновање понуда у поступцима јавних набавки врше на основу укупне вредности понуде.

Закључивање уговора о јавној набавци

Укупна вредност закључених уговора без ПДВ-а у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години⁶⁶ износи 25.483.669 динара. Вредност закључених уговора без ПДВ-а, обухваћених тестирањем износи 18.330.093 динара и чини 72% од укупне вредности закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години.

⁶⁶ Износ закључених уговора не обухвата вредност уговора који су закључени спровођењем централизованог поступка јавне набавке од стране Републичког фонда за здравствено осигурање.

Јавна набавка лабораторијских реагенаса и потрошног материјала (ЈН2-2019)

Дом здравља је у поступку јавне набавке лабораторијских реагенаса и потрошног материјала (ЈН2-2019) која је била обликована у 11 партија, доделио уговоре понуђачима који нису доказали да испуњавају додатне услове дефинисане конкурсном документацијом.

Укупна вредност закључених уговора са понуђачима износи 1.424.009 динара са пдв-ом, а чије је понуде био дужан да одбије као неприхватљиве, јер понуђачи нису доказали да испуњавају додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Табела број 4. Преглед доказа које понуђачи којима су додељени уговори о јавној набавци нису доставили

Број партије	Докази које нису достављени у понуди понуђача којима је додељен уговор
1	Списак испоручених добара које су предмет ове јавне набавке за период претходне две године (2017., 2018.), није оверен и потписане од стране одговорног лица понуђача,
2	Изјава произвођача да се понуђени реагенси могу користити на поменутом апарату при том давати валидне резултате. Списак испоручених добара које су предмет ове јавне набавке за период претходне две године (2017., 2018.), са износима, датумима и листом наручилаца/купаца, оверене и потписане од стране одговорног лица понуђача(укупно за претходне године),
3	Списак испоручених добара које су предмет ове јавне набавке за период претходне две године (2017., 2018.), са износима, датумима и листом наручилаца/купаца, оверене и потписане од стране одговорног лица понуђача(укупно за претходне године), Изјава произвођача да су реагенси компатибилни са апаратом, Потврда о техничком лицу за наведени апарат.
4	Списак испоручених добара које су предмет ове јавне набавке за период претходне две године (2017., 2018.), са износима, датумима и листом наручилаца/купаца, оверене и потписане од стране одговорног лица понуђача(укупно за претходне године), Изјава произвођача да су реагенси компатибилни са апаратом, Потврда о техничком лицу за наведени апарат.
5	Списак испоручених добара које су предмет ове јавне набавке за период претходне две године (2017., 2018.), са износима, датумима, оверене и потписане од стране одговорног лица понуђача(укупно за претходне године)
6	Потврда о техничком лицу за наведени апарат, Списак испоручених добара које су предмет ове јавне набавке за период претходне две године (2017., 2018.), са износима, датумима и листом наручилаца/купаца, оверене и потписане од стране одговорног лица понуђача(укупно за претходне године)
7	Потврда о техничком лицу за наведени апарат, Списак испоручених добара које су предмет ове јавне набавке за период претходне две године (2017., 2018.), са износима, датумима и листом наручилаца/купаца, оверене и потписане од стране одговорног лица понуђача(укупно за претходне године)
8	Потврда о техничком лицу за наведени апарат, Списак испоручених добара које су предмет ове јавне набавке за период претходне две године (2017., 2018.), са износима, датумима и листом наручилаца/купаца, оверене и потписане од стране одговорног лица понуђача(укупно за претходне године)
9	Потврда од других наручилаца о промету производа у периоду 2017 и 2018. године, Потврде од произвођача опреме о лицу за техничку подршку
10	Списак испоручених добара које су предмет ове јавне набавке за период претходне две године (2017., 2018.), није оверен и потписане од стране одговорног лица понуђача,
11	Потврда о техничком лицу за наведени апарат, Списак испоручених добара које су предмет ове јавне набавке за период претходне две године (2017., 2018.), са износима, датумима и листом наручилаца/купаца, оверене и потписане од стране одговорног лица понуђача(укупно за претходне године)

Дом здравља је доделио 11 уговора о јавној набавци лабораторијских реагенаса и потрошног материјала у укупној вредности од 1.424.009 динара са пдв-ом, понуђачима чије је понуде био дужан да одбије као неприхватљиве, јер понуђачи нису доказали да испуњавају додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка горива (ЈН 6/2019)

У поступку јавне набавке горива, понуђач којем је додељен уговор, приликом подношења понуде није доставио доказе којима доказује испуњеност додатних услова прописаних конкурсном документацијом, и то:

- 1) изјаву под пуном материјалном и кривичном одговорношћу да је списак продајних места веродостојан,
- 2) потврду да постоји могућност евидентирања купопродајних трансакција путем картица,
- 3) списак наручилаца којима су вршили испоруку добара која су претмет јавне набавке (2017. и 2018. година) потписан и оверен од стране одговорног лица понуђача.

Уговор о јавној набавци је закључен и обавезе су преузете у износу од 3.074.400 динара са пдв-ом.

Дом здравља је доделио уговор о јавној набавци горива укупне вредности 3.074.400 динара са пдв-ом, понуђачу чију је понуду био дужан да одбије као неприхватљиву, јер понуђач није доказао да испуњава додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка санитарског и медицинског потрошног материјала (ЈН 5/2019)

Дом здравља је у поступку јавне набавке санитарског и медицинског потрошног материјала која је била обликована у три партије, у две партије доделио уговоре понуђачима који нису доказали да испуњавају додатне услове дефинисане конкурсном документацијом.

Укупна вредност закључених уговора са понуђачима износи 875.787 динара са пдв-ом, а чије је понуде био дужан да одбије као неприхватљиве, јер понуђачи нису доказали да испуњавају додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Табела број 5. Преглед доказа које понуђачи којима су додељени уговори о јавној набавци нису доставили

Број партије	Докази које нису достављени у понуди понуђача којима је додељен уговор
1	Списак испоручених добара које су предмет ове јавне набавке за период претходне две године (2017. и 2018. године), са износима и датумима (достављен је списак листе наручилаца/купаца)
2	Списак испоручених добара које су предмет ове јавне набавке за период претходне две године (2017. и 2018. године), са износима и датумима (достављен је списак листе наручилаца/купаца)

Дом здравља је доделио два уговора о јавној набавци санитарског и медицинског потрошног материјала у укупној вредности од 875.787 динара са пдв-ом, понуђачима чије је понуде био дужан да одбије као неприхватљиве, јер понуђачи нису доказали да испуњавају додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 12: Дом здравља је у три од осам узоркованих поступака јавне набавке доделио уговоре о јавној набавци у укупној вредности од 5.374.196 динара са пдв-ом, понуђачима чије је понуде био дужан да одбије као неприхватљиве, јер нису доказали да испуњавају додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уговоре о јавној набавци додељују на основу прихватљиве понуде у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Обавештење о закљученом уговору

Одредбом члана 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од дана закључења уговора, односно оквирног споразума.

Одредбом члана 109 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да је Наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци. На овај начин престала је да постоји обавеза објављивања обавештења о закљученом уговору, већ је ту функцију преузело обавештење о додели уговора.

Јавна набавка медицинских помагала/РФЗО (ЈН 1/2019)

Дом здравља је у поступку јавне набавке медицинских помагала/РФЗО објавио обавештење о закљученим уговорима са закашњењем од 17 дана, односно 15. априла 2019. године, док су уговори о јавној набавци медицинских помагала/РФЗО закључени 25. марта 2019. године, што није у складу са 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка санитарског и медицинског потрошног материјала (ЈН 5/2019)

Дом здравља је у поступку јавне набавке санитарског и медицинског потрошног материјала објавио обавештење о закљученим уговорима са закашњењем од девет дана, односно 2. јула 2019. године, док су уговори о јавној набавци санитарског и медицинског потрошног материјала су закључени 18. јуна 2019. године, што није у складу са 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка чврстог горива за грејну сезону 2019/2020 (ЈН 7/2019)

Дом здравља је у поступку јавне набавке чврстог горива за грејну сезону 2019/2020 објавио обавештење о закљученом уговору са закашњењем од 20 дана, односно 12. августа 2019. године, док је уговор о јавној набавци чврстог горива за грејну сезону 2019/2020 закључен 18. јула 2019. године, што није у складу са 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 13: Дом здравља није у прописаном року од пет дана од дана закључења уговора о јавној набавци објавио обавештење о закљученом оквирном споразуму, односно уговору и то у три од осам узоркованих поступака јавних набавки, што није у складу са одредбама члана 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 10: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обавештење о додели уговора објављују у роковима прописаним одредбама важећег Законом о јавним набавкама.

2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама

Сагласно раније важећем Закону о јавним набавкама наручилац може након закључења уговора о јавној набавци без спровођења поступка јавне набавке повећати обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора, при чему укупна вредност повећања уговора не може да буде већа од вредности из члана 39 став 1 овог закона, под условом да је та могућност јасно и прецизно наведена у конкурсној документацији и уговору о јавној набавци⁶⁷.

У складу са важећим Законом о јавним набавкама, уговор о јавној набавци се може изменити на начин да се повећа обим набавке под условом да вредност измене мора бити мања од 10% првобитне вредности уговора за набавку добара и услуга и од 15.000.000 динара, односно мања од 15% првобитне вредности уговора за набавку радова и од 50.000.000 динара⁶⁸.

У поступку ревизије извршена је контрола извршења закључених уговора за набавку добара и услуга у 2019. и 2020. години и утврђено је да је Дом здравља приликом извршења три уговора о јавној набавци добара закључених у 2019. години, повећао обим набавке за 1.380.264 динара у односу на уговорене вредности, без спроведеног поступка јавне набавке. Увећање обима набавки код сваког појединачног закљученог уговора, прелази 5% уговорене вредности.

Јавна набавка медицинских помагала/РФЗО (ЈН 1/2019)

Дом здравља је спровео поступак јавне набавке мале вредности медицинских помагала/РФЗО обликован у три партије. У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља набавио предметна добра преко вредности закључених уговора и то за партије број један и три, најмање у износу од 659.912 динара са пдв-ом (52% изнад вредности уговора).

Уговорена вредност закљученог уговора за партију број један износи 117.645 динара са пдв-ом, док је у уговореном периоду извршена набавка у износу од 148.335 динара са пдв-ом, односно 30.690 динара (26%) изнад уговорене вредности. Дом здравља је извршио расходе у износу од 148.335 динара, од чега у 2020. години 28.132 динара и 120.203 динара у 2021. години.

Уговорена вредност закљученог уговора за партију број три износи 1.140.062 динара са пдв-ом, док је извршена набавка у износу од 1.769.284 динара са пдв-ом, односно 629.222 динара (55%) изнад уговорене вредности. Дом здравља је током 2019. и 2020. године извршио расходе у износу од 1.769.284 динара.

⁶⁷ Одредба члана 115 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁶⁸ Одредба члана 160 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

Табела број 6. Преглед набављених добара изнад уговорене вредности

Број партије	Број уговора	Уговорена цена са пдв-ом	Уговорена вредност са пдв-ом	Извршена набавка	Набављено изнад вредности уговора	
					Износ	Процент
1	2	3	4	5	6=5-4	7=6/4
1	240/11 од 25.3.2019. године	5,115	117.645	148.335	30.690	26%
3	240 од 25.3.2019. године	37,015	1.140.062	1.769.284	629.222	55%
Укупно:		42,13	1.257.707	1.917.619	659.912	52%

Дом здравља је преузео обавезе за набавку медицинских помагала најмање у износу од 659.912 динара, 52% преко вредности закључених уговора, односно без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка горива (6/2019)

Одредбама члана 3 Уговора о набавци горива предвиђено је да испоручилац једном месечно доставља наручиоцу коначан рачун за испоручено гориво по типовима возила заједно са спецификацијама о трансакцијама путем кредитних картица, а наручилац се обавезује да у року од 30 дана од пријема исправне испостављене фактуре плати цену за испоручено гориво. Уговор о јавној набавци горива је закључен у износу од 3.074.400 динара са пдв-ом.

Преузете обавезе и извршени расходи по основу овог уговора износе 3.793.049 динара са пдв-ом, односно 718.649 динара преко уговорене вредности (23% преко уговорене вредности). На овај начин, Дом здравља је извршио набавку горива у износу од 718.649 динара са пдв-ом без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 14: Дом здравља је у два од осам тестираних поступака јавних набавки преузео обавезе најмање у износу од 1.379.561 динар преко вредности закључених уговора, односно без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 11: Препоручује се одговорним лицима Дом здравља да уредe начин праћења реализације уговора у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама на начин којим ће спречити набавку добара, радова и услуга преко вредности закључених уговора.

Централизоване јавне набавке

Централизована јавна набавка електричне енергије

Дом здравља је у Плану набавки за 2019. годину предвидео набавку електричне енергије процењене вредности 1.333.333 динара без ПДВ-а. Дом здравља је закључио уговор⁶⁹ за куповину и испоруку електричне енергије са балансом одговорношћу на

⁶⁹ Број 35/2019 од 17. септембра 2019. годину.

основу оквирног споразума⁷⁰ који је закључио Републички фонд за здравствено осигурање. Уговор је закључен на вредност од 852.040 динара без ПДВ-а, односно 1.022.448 динара са ПДВ-ом за 119.000 kWh електричне енергије за период од 1. октобра 2019. године до 30. септембра 2020. године.

У уговору је наведено да уговор важи до утрошка средстава, а најдуже годину дана од дана закључења што је у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, финансијско планирање и јавне набавке, а у складу са оквирним споразумом који је закључио Републички фонд за здравствено осигурање.

Одредбом тачке 2.3 оквирног споразума предвиђено је да је количина предмета јавне набавке оквирна и да се може разликовати од количине која ће се уговарати током реализације оквирног споразума, а све у зависности од потреба здравствених установа.

Инструкцијом Републичког фонда за здравствено осигурање наведено је да уколико здравствена установа има потребу за додатним количинама електричне енергије, иста закључује додатне уговоре, без претходне сагласности Републичког фонда за здравствено осигурање, а у складу са одређеним средствима у финансијском плану здравствене установе, за ту намену.

Одредбом члана 40 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да се уговори о јавној набавци који се закључују на основу оквирног споразума морају доделити пре завршетка трајања оквирног споразума, с тим да се трајање појединих уговора закључених на основу оквирних споразума не мора подударити са трајањем тог оквирног споразума, већ по потреби може трајати краће или дуже.

Укупно преузете обавезе по овом уговору за 12 месеци важења уговора износиле су 1.349.751 динар са ПДВ-ом, и у целости су преузете на терет средстава обавезног здравственог осигурања,

Дом здравља је преузео обавезе у износу од 327.303 динара више од вредности закљученог уговора која је износила 1.022.448 динара. У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља по уговору за набавку електричне енергије закљученом за 2019. годину, повећао обим набавке најмање у износу од 327.303 динара, односно до 32% првобитне вредности уговора, а да није пре истека рока оквирног споразума закључио нови уговор, што није у складу са одредбама члана 40 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 15: Дом здравља је извршио набавку електричне енергије за 2019. годину у износу од 327.303 динара преко вредности првобитно закљученог уговора, а да није пре истека рока оквирног споразума закључио нови уговор, што није у складу са одредбама члана 40 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 12: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом закључивања уговора за куповину и набавку електричне енергије уговарају вредност која садржи све трошкове који се зарачунавају кроз рачун за електричну енергију и измене уговора врше у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

⁷⁰ Број 65-1/19 од 30. августа 2019. године.

2.4 Набавке на које се закон не примењује

Раније важећим Законом о јавним набавкама уређено је да наручиоци нису обавезни да примењују одредбе овог закона на набавке чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, као ни уколико укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 500.000 динара (одредбе члана 39 Закона о јавним набавкама који је био у примени до јула 2020. године), односно на набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара (одредбе члана 27 став 1 тачка 1 важећег Закона о јавним набавкама).

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

Налаз: Дом здравља је поступке јавних набавки на које се закон не примењује спроводио обезбеђивањем конкуренције слањем позива за подношење понуда на више адреса понуђача и прихватањем најповољније понуде.

2.5 Набавке без спроведеног поступка јавне набавке

Набавка мобилних телефона и услуге мобилне телефоније

Дом здравља је у 2019. години без спроведеног поступка јавне набавке, закључио уговор о услугама мобилне телефоније⁷¹ на период од две године (члан 1 Прилога који је саставни део закљученог Уговора) без номинално наведене вредности уговора. Како се Дом здравља, одредбама поменутог члана, обавезао да укупан износ минималне месечне потрошње у јавној мобилној електронској комуникационој мрежи пружаоца услуге износи 38.750 динара без пдв-а, односно 46.500 динара са пдв-ом, прерачуном се долази до вредности уговора најмање у износу од 930.000 динара без пдв-а, односно 1.116.000 динара са пдв-ом.

У складу са одредбама члана 66 став 3 тачка 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, ако наручилац не може да одреди процењену вредност услуге због дужине трајања уговора, вредност услуге одређује се у случају када је рок на који се уговор закључује одређен и ако је тај рок 36 месеци или краћи, на укупну вредност уговора. Сабирањем месечних износа од 38.750 динара за период од две године и износа од 541.667 динара без пдв-а за набавку мобилних апарата који је уговором опредељен произилази да је Дом здравља требало да утврди процењену вредност набавке услуге мобилне телефоније најмање у износу од 1.471.667 динара без пдв-а и да је планира планом набавки за 2019. годину, и спроведе поступака јавне набавке, што Дом здравља није учинио.

Одредбама члана 33 став 3 тачка 1 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да у случају уговора о јавној набавци услуга у којима неће бити одређена укупна цена, израчунавање процењене вредности заснива се на укупној процењеној вредности за време трајања, ако се уговор закључује на одређено време до 48 месеци.

По закљученом уговору у двогодишњем периоду набављене су услуге у износу од 1.705.713 динара са пдв-ом⁷². У периоду 2019.-2020. године, по овом Уговору извршени су расходи у износу од 1.644.814 динара са пдв-ом.

⁷¹ Број Б/20181218/14005 од 03. јануара 2019. године.

⁷² Износ представља збир свих рачуна током уговореног периода, односно у периоду од 1. фебруара 2019. године до 31. децембра 2020. године.

На овај начин, Дом здравља је извршио набавку услуга мобилне телефоније у износу од 1.705.713 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Набавка услуга осигурања

Дом здравља је у 2019. и 2020. години закључио више уговора о осигурању запослених и имовине. Укупна вредност уговора о осигурању (без пореза од 5% на осигурања) закључених у 2019. години износи 699.487 динара, а у 2020. години износи 582.279 динара.

Табела број 7. Преглед узоркованих закључених уговора о набавци услуга осигурања у 2019. години без пореза

	у динарима
Врста осигурања	Износ
Осигурање имовине	533.821
Осигурање возила	136.156
Осигурање запослених	29.510
	Укупно 699.487

Табела број 8. Преглед узоркованих закључених уговора о набавци услуга осигурања у 2020. години без пореза

	у динарима
Врста осигурања	Износ
Осигурање имовине	522.493
Осигурање возила	29.872
Осигурање запослених	29.914
	Укупно 582.279

Дом здравља је у 2019. години по основу примљених фактура од осигуравајућих друштава у својим пословним књигама евидентирао обавезе у износу од 938.580 динара, а у 2020. години у износу од 826.667 динара, док је у 2019. години извршио расходе у износу од 432.936 динара и у 2020. годину у износу од 370.946 динара.⁷³

Увидом у планове јавних набавки за 2019. и 2020. годину, утврђено је да Дом здравља није планирао јавну набавку осигурања, већ је планирао у делу набавки на које се закон о јавним набавкама не примењује.

С обзиром на то да је Дом здравља у обе године извршио набавку осигурања од два различита осигуравајућа друштва у укупном износу од преко 500.000 динара без пореза, требало је да планира и спроведе поступак јавне набавке мале вредности обликован по партијама у складу са одредбама чл. 39 став 2, 66 и 68 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, у 2019. години извршио набавку услуга осигурања у износу од 938.580 динара, а у 2020. години у износу од 826.667 динара, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а, 39, 66 и 68 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁷³ Износи преузетих обавеза и извршених расхода садрже порез на осигурање.

Набавка хематолошких реагенаса и контролне крви за апарат „МУТНІС 18”

Дом здравља је Планом јавних набавки за 2019. годину, који је Управни одбор усвојио крајем јануара 2019. године, планирао јавну набавку лабораторијских реагенаса и потрошног материјала у износу од 1.250.000 динара.

Дом здравља је донео Одлуку о покретању поступка јавне набавке лабораторијских реагенаса и потрошног материјала број 403/2019 од 26. марта 2019. године. Јавна набавка је обликована у 11 партија и након спроведеног поступка за сваку партију је закључен уговор са понуђачима.

Међутим, почетком фебруара 2019. године, Дом здравља је донео Одлуку о покретању поступка набавке на коју се Закон о јавним набавкама не примењује⁷⁴, а за набавку хематолошких реагенаса и контролне крви за апарат „МУТНІС 18”, односно лабораторијских реагенаса. Захтев за достављање понуда је упућен према три понуђача, али је пристигла само једна понуда. Након пристигле понуде, закључен је Уговор о набавци хематолошких реагенаса и контролне крви за апарат „МУТНІС 18”⁷⁵ укупне вредности од 343.300 динара без пдв-а, односно 400.000 динара са пдв-ом.

Дом здравља је у 2020. години спровео поступак јавне набавке лабораторијског материјала (ЈН 1/2020) обликован у 12 партија. Партијом број 12 предвиђена је набавка реагенаса за хематолошки апарат „МУТНІС 18”.

На основу узоркованих фактура по Уговору о набавци хематолошких реагенаса и контролне крви за апарат „МУТНІС 18”, утврђено је да су преузете обавезе у најмање у износу 264.960 динара са пдв-ом, а извршени расходи најмање у износу од 103.200 динара са пдв-ом.

С обзиром на то да је Дом здравља планирао јавну набавку мале вредности за набавку лабораторијских реагенаса и потрошног материјала, као и да хематолошки реагенси и контролне крви представљају лабораторијске реагенсе, односно истоврсну набавку, требало је да у 2019. години планира и спроведе поступак јавне набавке мале вредности као што је то учинио у 2020. години, а у складу са одредбама чл. 39 став 2 и 68 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је у 2019. години извршио набавку лабораторијских реагенаса у износу од 264.960 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а, 39 и 68 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 16: Дом здравља је извршио набавку услуга мобилне телефоније, осигурања и лабораторијског материјала у износу од 3.735.920 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а, 39, 66 и 68 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 13: Препоручујемо одговорним лицима Дом здравља да спроведе поступак јавне набавке у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

⁷⁴ Одлука број 128/2 од 1. фебруара 2019. године.

⁷⁵ Број 128/4 од 4. фебруара 2019. године.

2.6 Извештавање о јавним набавкама

Наручилац је дужан да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама.⁷⁶ Наручилац доставља Управи за јавне набавке тромесечне извештаје Управи за јавне набавке најкасније до 10. у месецу који следи по истеку тромесечја.⁷⁷

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

Дом здравља је све поступке јавних набавки спровео по раније важећем Закону о јавним набавкама, односно ниједан поступак јавне набавке у 2020. години није спровео по важећем Закону о јавним набавкама.

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

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

Дом здравља је у 2009. години усвојио Акт о процени ризика⁷⁸ којим је утврђен начин и поступак процене ризика од настанка повреда на раду или оштећења здравља, односно обољења запосленог на радном месту и у радној околини, као и начин и мере за њихово отклањање, које послодавац уређује актом о процени ризика.

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

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

⁷⁶ Одредба члана 132 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁷⁷ Одредба члана 132 ст. 2 и 4 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁷⁸ Акт о процени ризика од маја 2009. године, са допунама из маја 2009. године, новембра 2019. године и маја 2021. године

и непосредну проверу прописане, односно утврђене организације рада и фактичког стања организације рада код послодавца.

Дом здравља је у 2018. години донео Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља, који је више пута био измењен и допуњен током 2019 и 2020. године. Акт о процени ризика који је донет пре доношења поменутог правилника је допуњен 2009., 2019. и 2021. године.

У поступку ревизије је утврђено да Акт о процени ризика није ажуриран у складу са насталим изменама и допунама унутрашње организације и систематизације. Називи унутрашњих организационих јединица и систематизованих радних места, као и описи послова, дати у Акту о процени ризика се разликују од назива унутрашњих организационих јединица и систематизованих радних места у важећем Правилнику о организацији и систематизацији послова Дома здравља.

Табела број 9. Упоредни преглед организационих јединица утврђених Правилником о организацији и систематизацији послова и организационих јединица наведених у Акту о процени ризика

Организационе јединице Дома здравља утврђене Правилником о организацији и систематизацији послова	Организационе јединице Дома здравља наведене у Акту о процени ризика
Служба за здравствену заштиту одраслих, хитном медицинском помоћи, санитарским транспортом и кућним лечењем	Здравствена заштита одраслих са хитном помоћи и санитарским транспортом
Служба за здравствену заштиту жена, деце, школске деце, поливалентну патронажу и друге специјалистичке делатности	Служба за здравствену заштиту деце, школске деце, жена и друге специјалистичке делатности
Служба за фармацеутску делатност	Одељење за фармацеутску здравствену заштиту
Служба за стоматолошку здравствену заштиту	Одељење за стоматолошку здравствену заштиту
Служба за лабораторијску, ултразвучну и рендген дијагностику	Одељење за лабораторијску, ултразвучну и рендген дијагностику
Служба за правне, економско - финансијске, техничке и друге сличне послове	Служба за правне, економско - финансијске, техничке и друге сличне послове

Откривена неправилност 17: Дом здравља није усагласио податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим радним местима у Акту о процени ризика са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља, што није у складу са одредбама члана 6 став 1 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

Препорука број 14: Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим радним местима у Акту о процени ризика ускладе са важећим Правилником о организацији и систематизацији послова у складу са одредбама Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

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.

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

Дом здравља има усвојену Одлуку о распореду радног времена у Дому здравља⁷⁹. У организационим јединицама у којима је уведено скраћено радно време, почетак и завршетак радног времена у оквиру радне недеље није усаглашен са одлуком о распореду радног времена за те организационе јединице. Образложењем одговорних лица Дома здравља је наведено да је уведено скраћено радно време за одређене групе послова, утврђено 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. Увидом у радне листе запослених утврђено је да је дом здравља и током ревидираног период примењивао скраћено радно време за ове запослене. Увидом у уговоре о раду запослених који раде на пословима на којима је уведено скраћено радно време утврђено је да је уговорено скраћено радно време, у зависности од тога којој групи занимања запослени припадају, у трајању од 30, 35, 36 и 37 сати недељно.

Дом здравља је на тај начин, непосредном применом смерница прописаних одредбом члана 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, увео скраћено радно време на одређеним радним местима без обзира да ли су иста на основу претходно извршене процене ризика и стручне анализе службе медицине рада Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља увео скраћено радно време за укупно 17 извршилаца који обављају послове на девет радних места која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

⁷⁹ Број 472 од 16. септембра 2002. године.

Табела број 10. Преглед броја извршилаца по организационим јединицама којима је утврђено право на скраћено радно време иако њихова радна места нису утврђена као радна места са повећаним ризиком

Рб	Организациона јединица	Радно место	Број извршилаца
1	2	3	4
1	Служба за здравствену заштиту одраслих, хитном медицинском помоћи, санитарским транспортом и кућним лечењем	Доктор медицине специјалиста у ХМП	1
		Медицинска сестра / техничар у ХМП	2
		Возач у ХМП	4
2	Служба за лабораторијску, ултразвучну и рендген дијагностику	Магистар фармације – медицински биохемичар	1
		Лабораторијски техничар	3
		Доктор медицине специјалиста у радиолошкој дијагностици	1
		Виши радиолошки техничар	1
3	Служба за стоматолошку здравствену заштиту	Доктор стоматологије	2
		Стоматолошка сестра у амбуланти	2
УКУПНО			17

Откривена неправилност 18: Дом здравља је увео скраћено радно време за 17 запослених који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком и којима није предложена мера скраћивања радног времена на основу стручне анализе медицине рада, што није у складу са одредбом члана 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и чл. 37 и 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На тај начин, преузете су обавезе и извршени расходи за плате, по основу 4.316 часова рада који нису ефективно извршени најмање у износу од 3.174.954 динара, што није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Препорука број 15: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ускладе акта којима се утврђује право на скраћено радно време и у складу са тим организују радно време.