



**Извештај о ревизији правилности пословања
Дома здравља „Др Бошко Вребалов“, Зрењанин, у делу који се
односи на јавне набавке у 2019. и 2020. години и увођење
скраћеног радног времена и утврђивање коефицијената за
обрачун и исплату плата запослених у 2020. години**



**Број 400-831/2021-05/11
Београд, 12. октобар 2021. године**

Мисија

Државна ревизорска институција поузданим информацијама доприноси добром управљању, транспарентности и одговорности у јавном сектору.¹ насловна слика преузета са <https://www.zrenjanindanas.rs>

Зашто смо спровели ову ревизију?

Теме за ревизију правилности у здравственим установама 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;
- утврђивање коефицијената за обрачун плате који нису у складу са прописаним.

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 9 препорука усмерених на то да се:

- планирање и спровођење јавних набавки, као и закључивање и праћење реализације уговора о јавним набавкама обавља у складу са прописима;
- рад са скраћеним радним временом уводи у складу са прописима;
- коефицијенти за обрачун плата утврђују у складу са прописима.
- унапреди систем интерне контроле.

Резиме

Дом здравља Зрењанин „Др Бошко Вребалов“
(у даљем тексту: Дом здравља)

Није поступио у складу са прописима којима се уређују јавне набавке јер:

-преузео обавезе за набавку добара у вредности од 2,3 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама;
-није поштовао прописану процедуру у делу утврђивања процењене вредности јавних набавки, сачињавања конкурсне документације, оглашавања и др.

Преузео је обавезе и извршио расходе за плате запослених, за часове рада који нису ефективно извршени у износу од најмање 6,1 милиона динара.

Преузео је обавезе и извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених у износу већем од прописаног за најмање 2.7 милиона динара.

- Дом здравља је уговорима о раду/анексима уговора о раду утврдио скраћено радно време за 76 запослених који обављају послове на радним местима која нису Актом о процени ризика утврђена као радна места – послови са повећаним ризиком. На тај начин је преузео обавезе и извршио расходе за часове рада који нису ефективно извршени (10.208 сати) у износу од најмање 6,1 милиона динара;

- Дом здравља је уговорима о раду/анексима уговора о раду утврдио за 60 запослених увећање основног коефицијента које није прописано Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама и на тај начин извршио расходе за плате у већем износу од прописаног за најмање 2,7 милиона динара.

САДРЖАЈ

| | |
|---|-----------|
| I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ..... | 6 |
| 1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ | 6 |
| 1.1 Дом здравља је донео посебан акт којим је ближе уредио начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга..... | 6 |
| 1.2 Дом здравља је планирао јавне набавке у складу са прописима, осим у делу објављивања плана на својој интернет страници. | 7 |
| 1.3 Дом здравља није пружио доказе да је процењену вредност јавне набавке утврдио на основу података добијених истраживањем тржишта валидних у време покретања поступка..... | 8 |
| 1.4 Дом здравља није применио све прописане процедуре приликом покретања и спровођења поступака јавних набавки. | 8 |
| 1.5 Дом здравља није у потпуности поштовао прописану процедуру у случају повећања обима набавке до 5% од вредности уговора. | 14 |
| 1.6 Дом здравља је извештавао о јавним набавкама у складу са прописаним процедурама. | 15 |
| 1.7 Дом здравља је извршио набавку добара у износу од најмање 2,32 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама. | 16 |
| 1.8 Дом здравља је обезбедио конкуренцију за извршење набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама. | 16 |
| 2. УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА И УТВРЂИВАЊЕ КОЕФИЦИЈЕНАТА ЗА ОБРАЧУН И ИСПЛАТУ ПЛАТА ЗАПОСЛЕНИХ..... | 17 |
| 2.1 Дом здравља је донео Акт о процени ризика за радна места у радној околини. | 17 |
| 2.2 Дом здравља је за 76 запослених неосновано увео рад са скраћеним радним временом и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу од најмање 6,1 милион динара за часове рада који нису ефективно извршени..... | 17 |
| 2.3 Дом здравља је увећао коефицијенте за обрачун плата за 60 запослених лица без правног основа и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу вишем од прописаног за најмање 2,68 милиона динара. | 18 |
| СКРЕТАЊЕ ПАЖЊЕ | 19 |
| II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА | 20 |
| III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ 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 | 30 |
| 5. Критеријуми | 30 |
| 6. Методологија рада | 31 |
| 7. Стандарди ревизије примењени у ревизији | 32 |
| Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија | 34 |
| 1.1 Финансијско управљање и контрола..... | 34 |
| 1.2 Интерна ревизија..... | 37 |
| Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије | 38 |
| Прилог 3 – Јавне набавке | 39 |
| 3.1 Интерна регулатива и планирање јавних набавки..... | 39 |
| 3.2 Спровођење поступака јавних набавки | 44 |
| 3.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама..... | 55 |
| 3.4 Извештавање о јавним набавкама | 57 |
| 3.5. Извршене набавке без спроведеног поступка јавне набавке | 59 |
| 3.6 Набавке на које се закон о јавним набавкама не примењује | 59 |
| Прилог 4 – Увођење скраћеног радног времена и утврђивање основних коефицијената за обрачун и исплату плата запослених | 59 |
| 4.1 Акт о процени ризика за радна места у радној околини | 59 |
| 4.2 Утврђивање права на скраћено радно време | 60 |
| 4.3 Утврђивање основних коефицијената за обрачун и исплату плата запослених.... | 63 |

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Интерна регулатива и планирање јавних набавки

1.1 Дом здравља је донео посебан акт којим је ближе уредио начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

1.1.1 Дом здравља је у септембру 2020. године донео посебан акт којим је ближе уредио начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга и исти објавио на својој интернет страници у складу са чланом 49 ст. 2 и 3 Закона о јавним набавкама¹ (у даљем тексту: Закон о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године).

Дом здравља је 30. септембра 2020. године донео Правилник о ближем уређењу планирања набавки, спровођења поступака набавки и праћења извршења уговора о набавкама Дома здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин² којим је ближе уредио планирање набавки, начин спровођења поступака јавних набавки, набавки друштвених и других посебних услуга, набавки на које се овај закон не примењује, као и праћење извршења закључених уговора о набавкама, одговорност за законито, стручно и благовремено поступање у вези са пословима јавних набавки.

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

1.1.2 Дом здравља је у складу са одредбама члана 134 Закона о јавним набавкама³ (у даљем тексту: Закон о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године) интерним актом којим је уредио унутрашњу организацију и систематизацију послова, систематизовао послове руководиоца послова јавних набавки, стручног сарадника за јавне набавке и референта за јавне набавке и распоредио по једно лице да обавља послове стручног сарадника за јавне набавке и референта за јавне набавке. Лице које је обављало послове стручног сарадника положило је стручни испит за службеника за јавне набавке⁴.

Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља „Др Бошко

¹„Службени гласник РС“, бр. 91/19

² Број: 01-690 од 30. септембра 2020. године

³ „Службени гласник РС, бр.124/12, 14/15 и 68/15

⁴ Број: 00863 од 27. априла 2016. године

1.2 Дом здравља је планирао јавне набавке у складу са прописима, осим у делу објављивања плана на својој интернет страници.

Вребалов“ Зрењанин⁵ (у даљем тексту: Правилник о организацији и систематизацији послова) у оквиру Одељења економско-комерцијалних послова систематизовао послове руководиоца послова јавних набавки - шефа Одељења (један извршилац), стручног сарадника за јавне набавке (два извршиоца) и референта за јавне набавке (један извршилац) за чије је обављање као услов, између осталог, утврдио положен стручни испит за службеника за јавне набавке. Дом здравља је распоредио једно лице које обавља послове стручног сарадника за јавне набавке и једно лице које обавља послове референта за јавне набавке. Лице које је обављало послове стручног сарадника положило је стручни испит за службеника за јавне набавке.

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

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

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

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

Одлуком⁶ Управног одбора Дома здравља донетој на седници одржаној 30. јуна 2020. године усвојен је План јавних набавки за 2020. годину који је усклађен са одредбама Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

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

⁵ Број: 01-256 од 23. марта 2018. године са осам измена и допина; Број: 01-565/8 од 19. децембра 2018. године; Број: 01-126 од 30. јануара 2019. године; Број: 01-126/1 од 13. марта 2019. године; Број: 01-126/2 од 9. јула 2019. године; Број: 01-126/9 од 18. октобра 2019. године; Број: 01-112 од 30. јануара 2020. године; Број: 01-112/2 од 18. марта 2020. године и Број: 01-112/6 од 28. септембра 2020. године

⁶ Број: 33 од 30. јуна 2020. године

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

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

1.3 Дом здравља није пружио доказе да је процењену вредност јавне набавке утврдио на основу података добијених истраживањем тржишта валидних у време покретања поступка.

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

Дом здравља није пружио доказе да је процењену вредност планираних и спроведених јавних набавки у 2019. и 2020. години утврдио на основу података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке спроведеног приликом сачињавања плана јавних набавки, као и непосредно пре покретања поступка јавне набавке, у смислу прикупљања података од више понуђача о ценама предмета набавке за захтевани квалитет.

У вези са утврђеним Дом здравља је у поступку ревизије предузео мере за отклањање неправилности, о чему је доставио довољне и одговарајуће доказе.

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

Спровођење поступака јавних набавки

1.4 Дом здравља није применио све прописане процедуре приликом покретања и спровођења поступака јавних набавки.

1.4.1 Дом здравља је у 2019. и 2020. години покретао поступке јавних набавки које су претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки за ове две године у складу са чланом 51 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и чланом 88 став 6 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Увидом у планове јавних набавки за 2019. и 2020. годину, као и у евиденцију о покренутим поступцима јавних набавки у ове две године утврђено је да су све јавне набавке за које је Дом здравља покренуо поступак претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки.

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

1.4.2 Дом здравља је доносио одлуке о покретању поступка јавне набавке које нису садржале податке о апропријацији у финансијском плану, што није у складу са одредбама члана 53 став 1 тачка 7 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено да је Дом здравља доносио одлуке о покретању поступка јавних набавки које нису садржале податке о апропријацији у финансијском плану.

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

1.4.3 Дом здравља је образовао комисије за јавне набавке на начин прописан чланом 54 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно чланом 92 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да решење о образовању комисије за јавну набавку доноси надлежни орган (в.д. директора Дома здравља) и да исто садржи све прописане податке, као и да је број чланова и састав комисије за јавну набавку у складу са прописаним.

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

1.4.4 Дом здравља је сачињавао огласе о јавним набавкама прописане садржине утврђене у Прилогу 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно у Прилогу 4 Закону о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године и исте објављивао у складу са чланом 57 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и чланом 105 став 6 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да су огласи о јавној набавци садржали све прописане елементе и објављивани на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља.

1.4.5 Дом здравља није објавио оглас за четири јавне набавке чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 Закона о јавним набавкама, односно једнака или већа од 5.000.000 динара на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у складу са чланом 57 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно са чланом 105 став 8 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да огласи о четири јавне набавке чија је процењена вредност већа од 5.000.000 динара нису објављени на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

У вези са утврђеним Дом здравља је у поступку ревизије предузео мере за отклањање неправилности, о чему је доставио довољне и одговарајуће доказе.

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

1.4.6 Дом здравља није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори закључени за девет јавних набавки 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 година⁷.

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

Увидом у документацију о спровођењу узоркованих јавних набавки у другој половини 2020. године утврђено је да је Дом здравља успоставио контролне активности којима је обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори закључени у трајању до 12 месеци који се извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској

⁷ „Службени гласник РС“, бр.21/14 и 18/19

години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

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

1.4.7 Дом здравља није обезбедио да упутство понуђачима како да сачине понуду, као обавезан елемент конкурсне документације у поступцима 12 јавних набавки садржи све податке прописане чланом 9 Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова⁸ који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да упутство понуђачима како да сачине понуду за три јавне набавке обликоване по партијама не садржи обавештење о могућности да понуђач може да поднесе понуду за једну или више партија и упутство о начину на који треба да буде поднета, уколико је предмет јавне набавке обликован у више партија.

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

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

1.4.8 Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке услуга осигурања као додатни услов у погледу пословног капацитета одредио примену стандарда ISO 27001 (систем менаџмента заштите и безбедности информација) који није у логичкој вези са предметом јавне набавке, што није у складу са чланом 10 став 2 и чланом 76 став 6 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

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

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 86/15 и 41/19

обезбеђивања конкуренције. Имајући у виду напред наведено, примена наведеног стандарда би могла бити предност при избору понуђача, али не и фактор елиминације уколико понуђач не примењује исти, а испуњава све остале услове.

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

1.4.9 Дом здравља је конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке санитарских и путничког возила у погледу техничког капацитета навео да понуђач мора да буде истовремено овлашћени продавац и овлашћени сервисер возила која су предмет јавне набавке што није у логичкој вези са предметом набавке, с обзиром на то да сервис возила није предмет ових набавки, што није у складу са чланом 10 став 2 и чланом 76 став 6 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Имајући у виду да сервис возила није предмет ових јавних набавки, постављени услов да је понуђач овлашћени сервисер возила није у логичкој вези са предметом набавке. Наведеним условом Дом здравља је дискриминисао понуђаче који нису истовремено овлашћени продавци и сервисери возила. Образложење Дома здравља о разлозима због којег је захтеван овај додатни услов о евентуалним погодностима које купцима даје продавац возила који је истовремено и сервисер може бити фактор који даје предност таквим понуђачима, али не и фактор који елиминише остале понуђаче без обзира на то што испуњавају све остале захтеване услове или могу да понуде нижу цену предмета набавке.

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

1.4.10 Дом здравља је конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке инвестиционог одржавања објеката у погледу кадровског капацитета навео да понуђач мора да има најмање пет радника који су радно ангажовани код понуђача најмање годину дана што није у логичкој вези са предметом набавке, супротно члану 10 став 2 и чланом 76 став 6 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Услов да је пет лица грађевинске струке радно ангажовано код понуђача најмање годину дана није у логичкој вези са предметом набавке, тј. квалитетом изведених радова, с обзиром на то да су ова лица могла стећи искуство у обављању послова грађевинске струке и код других послодаваца који се баве истом делатношћу и изводити

радове који су предмет набавке на једнако квалитетан начин као лица која су радно ангажована код понуђача најмање годину дана. Наведеним условом Дом здравља је дискриминисао понуђаче који имају мање од пет радника ангажованих у периоду краћем од годину дана, иако та лица могу имати вишегодишње радно искуство у грађевинској струци стечено код других послодаваца који се баве истом делатношћу.

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

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

1.4.11 Дом здравља је објављивао конкурсну документацију и њене измене и допуне уколико их је било на начин и у року прописаном чланом 62 став 1 и чланом 63 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно чланом 95 став 1 и чланом 96 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао конкурсну документацију истовремено са објављивањем позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки и својој интернет страници, као и њене измене и допуне уколико их је било.

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

1.4.12 Дом здравља је обезбедио да комисија за јавне набавке спроводи поступак отварања понуда истог дана по истеку рока за њихово подношење, као и да о томе водио записнике који садрже све прописане податке у складу са чланом 103 и 104 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да су поступци отварања понуда започети по истеку рока за подношење понуда, да су о истим вођени записници који су садржали све прописане податке.

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 3 - Јавне набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Отварање понуда“).

1.4.13 Дом здравља је обезбедио да извештаји о стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки садрже податке прописане чланом 105 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно чланом 145 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је комисија за јавну набавку након спроведене стручне оцене понуда састављала писани извештај о стручној оцени понуда који је садржао прописане податке

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

1.4.14 Дом здравља није објавио на својој интернет страници одлуке о додели уговора у поступцима најмање трију јавних набавки, што није у складу са чланом 108 став 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је за три јавне набавке Дом здравља објавио одлуке о додели уговора на Порталу јавних набавки, али не и на својој интернет страници у поступцима јавних набавки радова за три јавне набавке

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

Праћење извршења уговора о јавним набавкама

1.5 Дом здравља није у потпуности поштовао прописану процедуру у случају повећања обима набавке до 5% од вредности уговора.

1.5.1 Дом здравља је код четири закључена уговора о јавним набавкама спроведеним у 2019. и 2020. години повећао обим набавке до 5% од вредности уговора, односно, за укупно 40 хиљаде динара, а да није донео одлуку о измени уговора која садржи податке у складу са Прилогом 3Л и у року од три дана од дана доношења исту објавио на Порталу јавних набавки и извештај о томе доставио Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што није у складу са чланом 115 Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је код четири закључена уговора о јавним набавкама спроведеним у 2019. и 2020. години повећао обим набавке до 5% од вредности уговора, односно, за укупно 404 хиљаде динара, а да није донео одлуку о измени уговора која садржи податке у складу са Прилогом 3Л и у року од три

дана од дана доношења исту објавио на Порталу јавних набавки и извештај о томе доставио Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији. Дом здравља је могућност повећања обима предмета набавке без спровођења поступка јавне набавке максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора јасно и прецизно навео у конкурсној документацији и уговорима о јавној набавци.

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

Извештавање о јавним набавкама

1.6 Дом здравља је извештавао о јавним набавкама у складу са прописаним процедурама.

1.6.1 Дом здравља је прикупљао и евидентирао податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама и достављао тромесечне извештаје о томе Управи за јавне набавке, те у прописаном року објавио на Порталу јавних набавки податке о спроведеним набавкама у претходној години изузетим од примене Закона о јавним набавкама, као и податке о уговорима закљученим у поступцима јавних набавки, у складу са чланом 132 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и чланом 181 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Увидом у Портал јавних набавки и документацију о јавним набавкама коју је доставио Дом здравља утврђено је да је Дом здравља :

- водио евиденције о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима и достављао тромесечне извештаје о томе Управи за јавне набавке;
- 22. јануара 2021. године објавио на Порталу јавних набавки податке о спроведеним набавкама у претходној години⁹ изузетим од примене Закона о јавним набавкама који је ступио на снагу 1. јула 2020. године, као и податке о уговорима закљученим у поступцима јавних набавки.

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

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

⁹ од 1. јула 2020. године, тј. од почетка примене новоусвојеног Закона о јавним набавкама

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао обавештења о закључењу уговора по спроведеним поступцима шест јавних набавки са закашњењем у распону од два до 21 дан.

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

Набавке без спроведеног поступка јавне набавке

1.7 Дом здравља је извршио набавку добара у износу од најмање 2,32 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

1.7.1 Дом здравља је извршио набавку дела канцеларијског материјала у вредности од 2,32 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, што није у складу са чл. 7 и 39 став 2 овог закона.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у 2019. и 2020. години набављао добра и услуге без спроведеног поступка јавне набавке у вредности од најмање 3,13 милиона динара, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

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

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

Набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама

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

1.8.1 Дом здравља је приликом спровођења набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама обезбедио конкуренцију слањем позива за подношење понуде на адресе три понуђача и избором оног који је понудио најнижу цену предмета набавке.

Увидом у документацију која се односи на узорковане набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама утврђено је да је Дом здравља обезбедио конкуренцију слањем позива за подношење понуда на адресе три понуђача. Набавка је реализована са понуђачем који је понудио најнижу цену предмета набавке.

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

2. УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА И УТВРЂИВАЊЕ КОЕФИЦИЈЕНАТА ЗА ОБРАЧУН И ИСПЛАТУ ПЛАТА ЗАПОСЛЕНИХ

Акт о процени ризика за радна места у радној околини

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

2.1.1 Дом здравља је донео Акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини и утврдио начин и мере за њихово отклањање у складу са одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду¹⁰.

Дом здравља је донео Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини¹¹ (у даљем тексту: Акт о процени ризика) којим је утврђен поступак процене ризика од настанка повреда на раду или оштећења здравља, односно обољења запосленог на радном месту у радној околини, као и начин и мере за њихово отклањање.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 - Увођење скраћеног радног времена и утврђивање коефицијената за обрачун и исплату плата запослених (поднаслов „Апроцени кт о процени ризика за радна места у радној околини“).

Утврђивање права на рад са скраћеним радним временом

2.2 Дом здравља је за 76 запослених неосновано увео рад са скраћеним радним временом и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу од најмање 6,1 милион динара за часове рада који нису ефективно извршени.

2.2.1 Дом здравља је актима којима уређује скраћено радно време утврдио рад са скраћеним радним временом за 76 запослених који обављају послове на радним местима која Акт о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са одредбом члана 52 ст. 1 и 2 Закона о раду¹² и члана 38 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе¹³. На тај начин, преузете су обавезе и извршени расходи за плате, по основу часова рада који нису ефективно извршени у износу од најмање 6,1 милион динара, што није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему¹⁴.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља утврдио право на скраћено радно време за укупно 203 извршиоца која обављају послове на 39 радних места, од којих:

¹⁰ „Службени гласник РС“, бр.101/05, 91/15. 113/17 – др.закон

¹¹ Број 01 – 402 од 19. маја 2009. године

¹² ¹² „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17, 95/18 – аутентично тумачење

¹³ „Службени гласник РС“, бр. 95/19 и 58/20 – Анекс I

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

- њих 127 обавља послове на 22 радна места која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, а
- њих 76 обавља послове на 17 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 8*).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 - Увођење скраћеног радног времена и утврђивање коефицијената за обрачун и исплату плата запослених (поднаслов „Утврђивање права на рад са скраћеним радним временом“).

Утврђивање коефицијената за обрачун и исплату плата запослених

2.3 Дом здравља је увећао коефицијенте за обрачун плата за 60 запослених лица без правног основа и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу вишем од прописаног за најмање 2,68 милиона динара.

2.3.1 Дом здравља је уговорима о раду/анексима уговора о раду утврдио за 60 запослених увећање основног коефицијента које није прописано Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама и на тај начин извршио расходе за плате у већем износу од прописаног за најмање 2,68 милиона динара, члан 3 став 1 тачка 11 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

На основу достављених података од Дома здравља утврђено је да је Дом здравља уговором о раду/анексом уговора о раду утврдио увећање основног коефицијента за обрачун плата које није прописано Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама¹⁵ за 64 запослена лица позивајући се на члан 94 Колективног уговора код послодавца Дом здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин¹⁶ (у даљем тексту: Колективни уговор) и члан 58 Правилника о раду.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 - Увођење скраћеног радног времена и утврђивање коефицијената за обрачун и исплату плата запослених (поднаслов „Утврђивање коефицијената за обрачун и исплату плата запослених“).

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02 – др.уредба*, 30/02, 32/02 – испр., 69/02, 78/02, 61/03, 121/03,130/03, 64/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09, 25/10, 91/10, 20/11, 65/11, 100/11, 11/12, 124/12, 8/13, 4/14, 58/14, 113/17 – др.закон, 86/19 – др. закон, 157/20 – др. закон

¹⁶ Број: 01-60 од 9. априла 2019. године и Број: 01 – 55/ 6 од 4. септембра 2020. године

СКРЕТАЊЕ ПАЖЊЕ

Покрајинска влада која у име Аутономне покрајине Војводине врши оснивачка права над Домом здравља није у складу са чл. 113, 117, 120, 122 и 262 Закона о здравственој заштити именовала органе Дома здравља: директора и председника и чланове Управног одбора и Надзорног одбора.

Послове директора Дома здравља у ревидираном периоду обављало је лице које је Скупштина града Зрењанина, претходног оснивача, именовала за вршиоца дужности у два мандата у периоду од децембра 2018. године до децембра 2020. године, што није у складу са чланом 117 став 1 Закона о здравственој заштити којим је прописано да ће оснивач под одређеним условима именовати директора на период не дужи од шест месеци, који може имати само један мандат. Покрајинска влада, која је у децембру 2019. године преузела оснивачка права над Домом здравља, је именовала вршиоца дужности директора Дома здравља у децембру 2020. године, без навођења периода на који се лице именује. Након истека шестомесечног мандата прописаног чланом 117 став 1 Закона о здравственој заштити, у јуну 2021. године, ово лице је наставило да врши дужност директора Дома здравља.

Послове председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља у ревидираном периоду обављала су лица које је Скупштина града Зрењанина, претходног оснивача, именовала септембра 2016. године. Након истека четворогодишњег мандата прописаног чланом 120 став 3 и чланом 122 став 3 Закона о здравственој заштити, ова лица су наставила да обављају послове председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља и у 2021. години.

Потребно је да Покрајинска влада, која у име Аутономне покрајине Војводине врши оснивачка права над Домом здравља, именује органе Дома здравља у складу са Законом о здравственој заштити.

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

Резиме откривених неправилности

ПРИОРИТЕТ 1¹⁷ (висок)

1. Дом здравља је до 1. јула 2020. године, тј. до почетка примене Закона о јавним набавкама примењивао Правилник о јавним набавкама који није био ажуриран са тада важећим прописима којим су се уређивале јавне набавке: Законом о јавним набавкама ажурираним са последњим изменама и допунама донетим у 2015. години и Правилником о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца донетим у 2015. години (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола);
2. Дом здравља није приликом спровођења поступака јавних набавки поштовао одредбе чл.10, 17-19, 25 и 91 Правилника о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члана 8, 16 и 30 став 3 Правилника о ближе уређењу планирања набавки, спровођења поступака набавки и праћења извршења уговора о набавкама Дома здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин који се примењује од 8. октобра 2020. године (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола);
3. Дом здравља није пружио доказе да је утврђивао процењену вредност јавних набавки на основу података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке, валидних у време покретања поступка, што није у складу са чланом 64 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно чланом 29 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Интерна регулатива и планирање јавних набавки);
4. Дом здравља је доносио одлуке о покретању поступка јавне набавке које нису садржале податке о апропријацији у финансијском плану, што није у складу са одредбама члана 53 став 1 тачка 7 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
5. Дом здравља није објавио оглас за четири јавне набавке чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 Закона о јавним набавкама, односно једнака или већа од 5.000.000 динара на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у складу са чланом 57 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно са чланом 105 став 8 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
6. Дом здравља није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори закључени за девет јавних набавки у трајању до 12 месеци који се извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);

¹⁷ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана

7. Дом здравља није обезбедио да упутство понуђачима како да сачине понуду, као обавезан елемент конкурсне документације у поступцима 12 јавних набавки садржи све податке прописане чланом 9. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова који се примењивао до 30. јуна 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
8. Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке услуга осигурања као додатни услов у погледу пословног капацитета одредио примену стандарда ISO 27001 (систем менаџмента заштите и безбедности информација) који није у логичкој вези са предметом јавне набавке, што није у складу са чланом 10 став 2 и чланом 76 став 6 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
9. Дом здравља је конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке санитарских и путничког возила у погледу техничког капацитета навео да понуђач мора да буде истовремено овлашћени продавац и овлашћени сервисер возила која су предмет јавне набавке што није у логичкој вези са предметом набавке, с обзиром на то да сервис возила није предмет ових набавки, што није у складу са чланом 10 став 2 и чланом 76 став 6 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
10. Дом здравља је конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке инвестиционог одржавања објеката у погледу кадровског капацитета навео да понуђач мора да има најмање пет радника који су радно ангажовани код понуђача најмање годину дана што није у логичкој вези са предметом набавке, супротно члану 10 став 2 и чланом 76 став 6 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
11. Дом здравља није објавио на својој интернет страници одлуке о додели уговора у поступцима трију јавних набавки, што није у складу са чланом 108 став 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Спровођење поступака јавних набавки);
12. Дом здравља је код четири закључена уговора о јавним набавкама спроведеним у 2019. и 2020. години повећао обим набавке до 5% од вредности уговора, односно, за укупно 404 хиљаде динара, а да није донео одлуку о измени уговора која садржи податке у складу са Прилогом 3Л и у року од три дана од дана доношења исту објавио на Порталу јавних набавки и извештај о томе доставио Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што није у складу са чланом 115 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Праћење извршења уговора о јавним набавкама);
13. Дом здравља није у потпуности поштовао рок објављивања обавештења о закљученим уговорима на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 116 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Извештавање о јавним набавкама);
14. Дом здравља је извршио набавку дела канцеларијског материјала у вредности од 2,32 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30.

јуна 2020. године, што није у складу са чл. 7 и 39 став 2 овог закона (Прилог 3 – Јавне набавке, Набавке извршене без спроведеног поступка јавне набавке);

15. Дом здравља је уговорима о раду/анексима уговора о раду утврдио за 63 запослена увећање основног коефицијента које није прописано Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама и на тај начин извршио расходе за плате у већем износу од прописаног за најмање 2,68 милиона динара, члан 3 став 1 тачка 11 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему (Прилог 4 – Увођење скраћеног радног времена и утврђивање коефицијената за обрачун и исплату плата запослених, Утврђивање коефицијента за обрачун и исплату плата запослених);

ПРИОРИТЕТ 2¹⁸

16. Дом здравља није усвојио стратегију управљања ризиком, што није у складу са одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола).
17. Дом здравља није успоставио интерну ревизију на један од начина предвиђених чланом 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Интерна ревизија);
18. Дом здравља је објавио усклађени План јавних набавки за 2020. годину на Порталу јавних набавки, али не и на својој интернет страници, што није у складу са чланом 88 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Интерна регулатива и планирање јавних набавки);
19. Дом здравља је актима којима уређује скраћено радно време утврдио скраћено радно време за 76 запослених који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са одредбом члана 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и члана 38 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На тај начин, преузете су обавезе и извршени расходи за плате, по основу часова рада који нису ефективно извршени у износу од најмање 6,14 милиона динара, што није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему (Прилог 4 – Увођење скраћеног радног времена и утврђивање коефицијената за обрачун и исплату плата запослених, Утврђивање права на рад са скраћеним радним временом).

Резиме препорука

ПРИОРИТЕТ 1 (висок)

1. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности које ће обезбедити доследну примену Правилника о ближем уређењу планирања набавки, спровођења поступака набавки и праћења извршења уговора о набавкама Дома здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин који је у примени од 8. октобра 2020. године.

¹⁸ ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана

(Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Препорука број 2);

2. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности којима ће обезбедити да упутство понуђачима како да сачине понуду, као обавезан елемент конкурсне документације у поступцима јавних набавки, сачињавају у складу са одредбама члана 10 Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 5);

3. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да критеријуми за избор привредног субјекта буду у логичкој вези и сразмерни са предметом набавке, тј. да обезбеде поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације у складу са чл. 7 и 114 став 4 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 6);

4. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уведу контролне поступке којима ће обезбедити спровођење поступака јавне набавке за све набавке које нису изузете од примене Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 7);

5. Препоручује се Дому здравља да усклади коефицијенте за обрачун и исплату плата вих запослених утврђене уговором о раду/анексом уговора о раду са Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама (Прилог 4 – Увођење скраћеног радног времена и утврђивање коефицијената за обрачун и исплату плата запослених, Препорука број 9).

ПРИОРИТЕТ 2

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

7. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности на успостављању интерне ревизије на један од начина прописаних Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Препорука број 3);

8. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да план јавних набавки објављују и на интернет страници Дома здравља у року од десет дана од дана доношења у складу са одредбама члана 88 став 3 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, Препорука број 4);

9. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да рад са скраћеним радним временом, као једну од мера за отклањање, смањење или спречавање ризика од опасности и штетности на радном месту у радној околности, утврђују само на оним радним местима која су у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада утврђена као радна места са повећаним ризиком у складу са чланом 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и чланом 38 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 4 – Увођење скраћеног радног времена и утврђивање коефицијената за обрачун и исплату плата запослених, Препорука број 8);

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Дом здравља је на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији¹⁹, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

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

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

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

¹⁹ „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 –др. закон

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

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

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

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

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

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија

12. октобар 2021. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу члана 9 Закона о Државној ревизорској институцији²⁰, Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2021. годину²¹, Закључка о спровођењу ревизије Дома здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин²² и Закључка о измени и допуни закључка о спровођењу ревизије Дома здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин²³.

1. Предмет ревизије

Спроводи се ревизија правилности пословања која се односи на 1) јавне набавке и 2) утврђивање коефицијената за обрачун и исплату плата запослених и увођење скраћеног радног времена.

2. Ревидирани период пословања

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

3. Информације о субјекту ревизије

Назив: Дом здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин

Седиште и адреса: Светосавска број 31, 23000 Зрењанин

Матични број: 08877556

ПИБ: 105110134

Број уписа у регистар: Трговински суд у Зрењанину број Фи 24/2007 од 7. мај 2007. године, регистарски уложак број: 5-167 Београд

Историјат Дома здравља

Дом здравља „Др Бошко Вребалов“ је основан 22. новембра 1952. године. Првобитно је функционисао као засебна јединица у оквиру Здравственог центра Зрењанин. Од оснивања до данас имао је више организационих промена, а 2008. године се одваја од Здравственог центра и постаје самостална установа чији је оснивач Град Зрењанин. Покрајинска влада је на седници одржаној 18. децембра 2019. године донела Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин од Града Зрењанина.

Делатност

Дом здравља је здравствена установа у којој се обавља здравствена делатност на примарном нивоу која обухвата: услуге опште медицине са центром за превентивне услуге и кућним лечењем, здравствену заштиту деце и омладине, поливалентну патронажу, здравствену заштиту радника, стоматолошку здравствену заштиту, хитну медицинску помоћ, биохемијско – хематолошку дијагностику и здравствену заштиту жена.

²⁰ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон

²¹ Број: 06-1635/2020-02/1 од 24. децембра 2020. године, Број 06-1635/2020-02/1-13 од 6. јула 2021. године (пречишћен текст)

²² Број: 400-831/2021-05/1 од 6. априла 2021. године

²³ Број: 400-831/2021-05/5 од 7. јула 2021. године

Дом здравља у свом саставу има 42 објекта распоређена на територији Града Зрењанина и у двадесет два насељена места који припадају Граду Зрењанину.

Органи Дома здравља

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

Директор

Директора и заменика директора именује и разрешава оснивач. Директор здравствене установе именује се на основу јавног конкурса, који расписује управни одбор здравствене установе 90 дана пре истека мандата директора²⁴. На основу предлога управног одбора, оснивач је дужан да изабере кандидата са ранг листе кога решењем именује за директора здравствене установе²⁵. 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 мандат²⁶.

Вршећи своја оснивачка права, Скупштина града Зрењанина је у складу са одредбама Закона о здравственој заштити²⁷ који је у то време био на снази на седници одржаној 20. децембра 2018. године донела Решење о именовању вршиоца дужности директора Дома здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин²⁸ на период од шест месеци. По истеку мандата јуна 2019. године, исто лице је поново именовано за вршиоца дужности Решењем о именовању вршиоца дужности директора Дома здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин²⁹ које је донела Скупштина града Зрењанина на седници одржаној 26. јуна 2019. године. На поменутом решењу није наведен период на који се лице именује.

Покрајинска влада је на седници одржаној 18. децембра 2019. године донела Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин³⁰ од Града Зрењанина, којом је у члану 4 став 1 утврђено да послове и дужности директора врши лице именовано пре ступања на снагу ове одлуке до именовања директора Дома здравља у складу са законом.

Решењем³¹ Покрајинске владе донетим на седници одржаној 16. децембра 2020. године именован је нови вршилац дужности директора Дома здравља, без навођења периода на који се лице именује.

Иако је чланом 117 Закона о здравственој заштити који је ступио на снагу 11. априла 2019. године прописано да ће у одређеним случајевима оснивач именовати вршиоца дужности директора на период не дужи од шест месеци, који може имати само један мандат, Скупштина града Зрењанина, који је у претходном периоду вршио права оснивача, поново је по истеку шестомесечног мандата у јуну 2019. године за вршиоца дужности именовала исто лице, које је ове послове обављало до децембра 2020. године.

²⁴ члан 116 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити

²⁵ члан 116 став 18 Закона о здравственој заштити

²⁶ члан 117 став 1 Закона о здравственој заштити

²⁷ „Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09 – др.закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 – др. закон, 93/14, 96/15, 106/15, 113/17 – др. закон и 105/17 – др. закон

²⁸ Број: 06-116-72/18- I од 20. децембра 2018. године

²⁹ Број: 06-74-82/19 - I од 26. јуна 2019. године

³⁰ 127 Број: 022-827/2019-05 од 18. децембра 2019. године

³¹ 127 Број: 022-618/2020 од 16. децембра 2020. године

Годину дана по преузимању оснивачких права од стране Аутономне покрајине Војводине, у децембру 2020. године именован је вршилац дужности без навођења периода на који се исти именује. Након истека шестомесечног мандата у јуну 2021. године прописаног чланом 117 Закона о здравственој заштити, ово лице је наставило да врши дужност директора Дома здравља. До момента издавања предлога овог извештаја оснивач није именовано директора Дома здравља у складу са Законом о здравственој заштити.

Управни и Надзорни одбор

Председника и чланове управног и надзорног одбора именује и разрешава оснивач. Управни и надзорни одбор, по истеку мандата, односно разрешења, наставља да обавља послове у складу са законом и статутом здравствене установе до дана именовања нових, односно привремених органа, а највише три месеца од дана истека мандата, односно разрешења. Оснивач здравствене установе дужан је да именује управни и надзорни одбор здравствене установе најкасније у року од три месеца од дана истека мандата претходних органа³².

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

Од дана преузимања оснивачких права над здравственим установама, Република Србија, односно аутономна покрајина, именовале органе здравствене установе у складу са овим законом³⁴.

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

Скупштине града Зрењанина, претходни вршилац права оснивача је именовано:

- председника и чланове Управног одбора Дома здравља решењима донетим³⁵ на седницама одржаним 13. септембра 2016. године и 27. марта 2019. године;
- председника и чланове Надзорног одбора Дома здравља Решењем³⁶ донетим на седници одржаној 13. септембра 2016. године.

Управни одбор Дома здравља има пет чланова, иако је Законом о здравственој заштити који је ступио на снагу априла 2019. године прописано да управни одбор Дома здравља има три члана.

Лица именована у 2016. години су наставила да обављају послове председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља и по истеку четворогодишњег мандата у септембру 2020. године До момента издавања предлога овог извештаја оснивач није именовано председника и чланове Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља у складу са Законом о здравственој заштити.

³² члан 113 ст. 4, 8 и 9 Закона о здравственој заштити

³³ члан 120 став 1 Закона о здравственој заштити

³⁴ члан 262 став 3 Закона о здравственој заштити

³⁵ Број: 06-114-40/16-I од 13. септембра 2016. године; Број: 06-29-36/19- I од 27. марта 2019. године

³⁶ Број: 06-114-42/16- I од 13. септембра 2016. године

Скретање пажње

Покрајинска влада која у име Аутономне покрајине Војводине врши оснивачка права над Домом здравља није у складу са чл. 113, 117, 120, 122 и 262 Закона о здравственој заштити именовала органе Дома здравља: директора и председника и чланове Управног одбора и Надзорног одбора.

Послове директора Дома здравља у ревидираном периоду обављало је лице које је Скупштина града Зрењанина, претходног оснивача именовала за вршиоца дужности у два мандата у периоду од децембра 2018. године до децембра 2020. године, што није у складу са чланом 117 став 1 Закона о здравственој заштити којим је прописано да ће оснивач под одређеним условима именовати директора на период не дужи од шест месеци, који може имати само један мандат. Покрајинска влада, која је у децембру 2019. године преузела оснивачка права над Домом здравља је у децембру 2020. године именовала вршиоца дужности директора Дома здравља, без навођења периода на који се лице именује. Након истека шестомесечног мандата прописаног чланом 117 став 1 Закона о здравственој заштити, у јуну 2021. године, ово лице је наставило да врши дужност директора Дома здравља.

Послове председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља у ревидираном периоду обављала су лица које је Скупштина града Зрењанина, претходног оснивача именовала септембра 2016. године. Након истека четворогодишњег мандата прописаног чланом 120 став 3 и чланом 122 став 3 Закона о здравственој заштити, ово лица су наставила да обављају послове председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља и у 2021. години.

Потребно је да Покрајинска влада, која у име Аутономне покрајине Војводине врши оснивачка права над Домом здравља, именује органе Дома здравља у складу са Законом о здравственој заштити.

Унутрашња организација Дома здравља

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

- 1) Служба опште медицине са центром за превентивне услуге и кућним лечењем;
- 2) Служба за здравствену заштиту деце и омладине;
- 3) Служба за поливалентну патронажу;
- 4) Служба за здравствену заштиту радника
- 5) Служба за стоматолошку здравствену заштиту;
- 6) Служба хитне медицинске помоћи;
- 7) Служба за биохемијско хематолошку дијагностику;
- 8) Служба за правне, економско финансијске, техничке и друге сличне послове;
- 9) Служба за здравствену заштиту жена.

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 Дома здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин који има осам измена и допуна.

Финансирање Дома здравља

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

Од укупно остварених прихода и примања од продаје нефинансијске имовине у износу од 839.591.000 динара у 2020. години, 93% потиче из средстава организација за обавезно социјално осигурање, а 7% из осталих извора.

4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима

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

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

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

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

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

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

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

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

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

- 8) Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама,
- 9) Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе;
- 10) подзаконски прописи који су донети у вези спровођења ових закона.

Критеријуми на основу којих је извршено оцењивање предмета ревизије су:

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

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа и општих аката који уређују спровођење јавних набавки, увођење скраћеног радног времена и утврђивање основних коефицијената за обрачун и исплату плата запослених;
- анализу интерних аката и процедура Дома здравља којим је ближе уређен поступак јавне набавке, увођење скраћеног радног времена и утврђивање основних коефицијената за обрачун и исплату плата запослених;
- испитивање активности, одлука Дома здравља у вези са јавним набавкама, увођењем скраћеног радног времена и утврђивање основних коефицијената за обрачун и исплату плата запослених.
- 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:

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

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

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

- Статут, којим је утврдио делатност, унутрашњу организацију, управљање, пословање, услове за именовање и разрешење директора и друга питања од значаја;
- Правилник о организацији и систематизацији послова, којим је утврдио организационе делове, врсте послова, опис послова, врсту и степен стручне спреме и друге посебне услове за рад на тим пословима.

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

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

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

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

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

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

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

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

Дом здравља је до 1. јула 2020. године, тј. до почетка примене новоусвојеног Закона о јавним набавкама примењивао Правилник о јавним набавкама усвојен 18. марта 2014. године. Наведени правилник је донет на основу :

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

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

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

Дом здравља је 30. септембра 2020. године на основу члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године, донео Правилник о ближе уређењу планирања набавки, спровођења поступака набавки и праћења извршења уговора о набавкама Дома здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин којим је ближе уредио планирање набавки, начин спровођења поступака јавних набавки, набавки друштвених и других посебних услуга, набавки на које се овај закон непримењује, као и праћење извршења закључених уговора о набавкама, одговорност за законито, стручно и благовремено поступање у вези са пословима јавних набавки.

У поступку ревизије је увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки, утврђено да Дом здравља приликом планирања, спровођења поступака јавних набавки и праћења извршења уговора о јавним набавкама није у потпуности поштовао одредбе интерног акта о јавним набавкама у делу:

- утврђивања процењене вредности набавке након спроведеног истраживања тржишта предмета јавне набавке о којем се сачињава белешка или записник (чл. 17-19 и члан 25 Правилника о јавним набавкама и чл. 8 и 16 Правилника о ближе уређењу планирања набавки, спровођења поступака набавки и праћења извршења уговора о набавкама Дома здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин);
- одређивања лица задуженог за праћење реализације уговора и његовог заменика које је требало да врши проверу да ли је добављач извршио уговорену обавезу, и то потврђује својим потписом, као и да сачињава извештај о извршењу уговора који потом доставља лицу запосленом на пословима јавних набавки (члан 91 Правилника о јавним набавкама и члан 30 став 3 Правилника о ближе уређењу планирања набавки, спровођења поступака набавки и праћења извршења уговора о набавкама Дома здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин);
- доношења интерног плана за спречавање корупције (члан 10 Правилника о јавним набавкама).

Откривена неправилност 3: Дом здравља није у поступцима јавних набавки поштовао одредбе чл.10, 17-19, 25 и 91 Правилника о јавним набавкама који се примењивао до 30.

јуна 2020. године и члана 8, 16 и 30 став 3 Правилника о ближем уређењу планирања набавки, спровођења поступака набавки и праћења извршења уговора о набавкама Дома здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин који се примењује од 8. октобра 2020. године.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности које ће обезбедити доследну примену Правилника о ближем уређењу планирања набавки, спровођења поступака набавки и праћења извршења уговора о набавкама Дома здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин који је у примени од 8. октобра 2020. године.

1.2 Интерна ревизија

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

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

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

Откривена неправилност 4: Дом здравља није успоставио интерну ревизију на један од начина предвиђених чланом 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности на успостављању интерне ревизије на један од начина прописаних Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије

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

Одговорна лица Дома здравља су прихватила препоруку „да процењену вредност јавне набавке одређују на основу података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке који морају бити валидни у време покретања поступка, а који укључују проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично, као и да о томе сачињавају белешку у складу са одредбама чл. 29 и 41 Закона о јавним набавкама“.

С тим у вези су доставила доказе о испитивању и истраживању тржишта³⁸ с циљем прикупљања података о ценама предмета набавке непосредно пре покретања поступка јавне набавке бензина и еуро дизела ЈНОП 11/21, а због провере валидности утврђене процењене вредности набавке у процесу планирања. По завршетку поменутих активности сачињен је Записник о истраживању тржишта за јавну набавку бензина и еуро дизела ЈНОП 11/21.

2) Дом здравља није објавио оглас за четири јавне набавке чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 Закона о јавним набавкама, односно једнака или већа од 5.000.000 динара на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у складу са чланом 57 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно са чланом 105 став 8 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Одговорна лица Дома здравља су прихватила препоруку „да 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 и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у складу са чланом 105 став 8 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године“.

С тим у вези су доставила доказе да су путем електронске поште послали јавне позиве Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа за три јавне набавке покренуте у 2021. години (ЈНОП 3/21, ЈНОП 5/21 и ЈНОП 11/21).

³⁸ упити потенцијалним понуђачима достављени електронском поштом или путем телефонског позива (у случајевима када на упућени е mail није одговорено), о чему је сачињена службена белешка

Прилог 3 – Јавне набавке

У ревидираном периоду, од 1. јануара 2019. године до 31. децембра 2020. године, јавне набавке су биле уређене са два закона: Законом о јавним набавкама који је донет 2012. године и био је у примени до 30. јуна 2020. године и Законом о јавним набавкама који је донет 2019. године, а у примени је од 1. јула 2020. године. На основу наведених закона донето је више подзаконских аката којима су јавне набавке ближе уређене. Сагласно члану 239 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене наведеног закона окончани су по прописима³⁹ према којима су започети.

Дом здравља је у 2019. и 2020. години спровео 30 отворених поступака, 10 преговарачких поступака без објављивања позива за подношење понуда и 27 поступака јавних набавки мале вредности. Укупна вредност закључених уговора са ПДВ у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години износи 186.475.748 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 са ПДВ, обухваћених тестирањем износи 111.167.162 динара и чини 60% од укупне вредности закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години.

3.1 Интерна регулатива и планирање јавних набавки

3.1.1 Интерни акт о јавним набавкама

Одредбама члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања, одговорност за планирање, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Управа за јавне набавке је Правилником о садржини акта којим се ближе уређује ближе поступак јавне набавке унутар наручиоца⁴⁰ била ближе уредила садржину наведеног акта.

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

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

³⁹ Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015) и подзаконска акта донета на основу тог закона

⁴⁰ „Службени гласник РС“, бр. 83/15

Налаз: Дом здравља је у 2020. години донео посебан акт којим је ближе уредио начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга и исти објавио на својој интернет страници у складу са чланом 49 ст. 2 и 3 Закона о јавним набавкама.

3.1.2 Службеник за јавне набавке

Законом о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године прописано је да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки. Наручилац чија укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од 25 милиона динара мора да има најмање једног службеника за јавне набавке. Наручилац је дужан да лицу које обавља послове јавних набавки омогући да у року од три месеца од дана заснивања радног односа, односно од дана када се стекну услови, положи стручни испит за службеника за јавне набавке⁴¹.

Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова у оквиру Одељења економско-комерцијалних послова систематизовао послове руководиоца послова јавних набавки - шефа Одељења (један извршилац), стручног сарадника за јавне набавке (два извршиоца) и референта за јавне набавке (један извршилац) за чије је обављање као услов, између осталог, утврдио положен стручни испит за службеника за јавне набавке. Дом здравља је распоредио једно лице које обавља послове стручног сарадника за јавне набавке и једно лице које обавља послове референта за јавне набавке. Оба лица су положила стручни испит за службеника за јавне набавке.

Налаз: Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова систематизовао послове руководиоца послова јавних набавки, стручног сарадника за јавне набавке и референта за јавне набавке и у распоредио по једно лице да обавља послове стручног сарадника за јавне набавке и референта за јавне набавке. Лице које је обављало послове стручног сарадника за јавне набавке положило је стручни испит за службеника за јавне набавке⁴².

3.1.3 Процењена вредност јавних набавки

Законом о јавним набавкама прописано је да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка⁴³.

Законом о јавним набавкама прописано је да наручилац у писаној форми евидентира и документује све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци⁴⁴.

Дом здравља није пружио доказе да је процењену вредност планираних и спроведених јавних набавки у 2019. и 2020. години утврдио на основу података

⁴¹ члан 134 Закона о јавним набавкама

⁴² у 2021. години, поред стручног сарадника за јавне набавке и референт за јавне набавке је положио стручни испит и стекао сертификат службеника за јавне набавке

⁴³ члан 64 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 29 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

⁴⁴ члан 16 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 41 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

добити испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке спроведеног приликом сачињавања плана јавних набавки, као и непосредно пре покретања поступка јавне набавке, у смислу прикупљања података од више понуђача о ценама предмета набавке за захтевани квалитет. Одговорна лица су дала информацију тиму за ревизију да је Дом здравља утврђивао процењену вредност на основу података о вредности добара, услуга и радова набављених у претходној години и расположивих средстава за финансирање набавки.

Откривена неправилност 5: Дом здравља није пружио доказе да је утврђивао процењену вредност јавних набавки на основу података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке валидних у време покретања поступка, што није у складу са чланом 64 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно чланом 29 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Предузете мере у поступку ревизије: Дом здравља је доставио доказе о испитивању и истраживању тржишта с циљем прикупљања података о ценама предмета набавке непосредно пре покретања поступка јавне набавке бензина и еуро дизела ЈНОП 11/21, а због провере валидности утврђене процењене вредности набавке у процесу планирања. По завршетку поменутих активности сачињен је Записник о истраживању тржишта за јавну набавку бензина и еуро дизела ЈНОП 11/21 (*деталније описану у Прилогу 2 – Предузете мере у поступку ревизије*).

3.1.4 Планирање јавних набавки

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи прописане елементе, као и да исти са свим његовим каснијим изменама и допунама објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења⁴⁵.

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 набавки⁴⁶.

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

План јавних набавки за 2019. годину

Одлуком⁴⁷ Управног одбора Дома здравља донетој на седници одржаној 31. јануара 2019. године усвојен је План јавних набавки за 2019. годину. Одлукама⁴⁸ Управног одбора Дома здравља одржаним 11. јуна, 1. августа и 24. децембра усвојене су измене и допуне Плана јавних набавки за 2019. годину. Увидом у садржину Плана јавних набавки за 2019. годину утврђено је да је Дом здравља планирао спровођење поступака јавних набавки укупне процењене вредности 124.772.424 динара, од чега за набавку

⁴⁵ члан 51 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 88 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

⁴⁶ члан 52 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 88 ст. 6 и 7 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

⁴⁷ Број: 14 од 31. јануара 2019. године

⁴⁸ Број: 39 од 11. јуна 2019. године, Број: 57 од 1. августа 2019. године, Број: 82 од 24. децембра 2019. године

добра 103.684.091 динара, за набавку услуга 16.100.000 динара и за набавку радова 4.988.333 динара.

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

| <i>у динарима</i> | | | |
|-------------------|--|----------------|--------------------|
| Предмет набавке | Врста поступка | Број поступака | Процењена вредност |
| <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> | <i>4</i> |
| добра | Отворени поступак - централизована набавка | 2 | 18.657.727 |
| | Отворени поступак | 12 | 71.093.030 |
| | Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда | 1 | 2.000.000 |
| | Јавна набавка мале вредности | 8 | 11.933.334 |
| услуге | Јавна набавка мале вредности | 8 | 16.100.000 |
| радови | Јавна набавка мале вредности | 1 | 4.988.333 |
| Укупно | | 32 | 124.772.424 |

Одредбама члана 51 став 1 Закона о јавним набавкама наручилац је 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 горе наведене прописане податке.

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

Одредбом члана 51 став 3 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 за 2019. годину и његове три измене и допуне у прописаном року.

Налаз: Дом здравља је објавио План јавних набавки за 2019. годину и његове измене и допуне на Порталу јавних набавки у прописаном року од десет дана од дана доношења у складу са чланом 51 став 3 Закона о јавним набавкама.

План јавних набавки за 2020. годину

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

⁴⁹ Број: 10 од 31. јануара 2020. године

⁵⁰ Број: 29 од 23. јуна 2020. године

Увидом у садржину Плана јавних набавки за 2020. годину, утврђено је да је Дом здравља планирао спровођење поступака јавних набавки укупне процењене вредности 98.250.815 динара, од чега за набавку добара 82.617.482 динара, за набавку услуга 13.633.333 динара и за набавку радова 2.000.000 динара.

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

у динарима

| Предмет набавке | Врста поступка | Број поступака | Процењена вредност |
|-----------------|--|----------------|--------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| добра | Отворени поступак - централизована набавка | 3 | 19.859.091 |
| | Отворени поступак | 9 | 51.850.057 |
| услуге | Јавна набавка мале вредности | 6 | 10.908.334 |
| | Јавна набавка мале вредности | 8 | 13.633.333 |
| радови | Јавна набавка мале вредности | 1 | 2.000.000 |
| Укупно | | 23 | 98.250.815 |

Увидом у План јавних набавки за 2020. годину утврђено је да исти садржи све податке прописане одредбама члана 51 став 1 Закона о јавним набавкама.

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

Увидом у Портал јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објавио План јавних набавки за 2020. годину и његове измене у допуне у прописаном року.

Налаз: Дом здравља је објавио План јавних набавки за 2020. годину и његове измене и допуне на Порталу јавних набавки у прописаном року у складу са чланом 51 став 3 Закона о јавним набавкама.

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

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

Одлуком⁵¹ Управног одбора Дома здравља донетој на седници одржаној 30. јуна 2020. године усвојен је План јавних набавки за 2020. годину који је усклађен са одредбама Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Налаз: Дом здравља је ускладио План јавних набавки за 2020. годину са одредбом 239 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

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

⁵¹ Број: 33 од 30. јуна 2020. године

услуге процењене вредности преко 1.000.000 динара из претходног плана измењени су у јавне набавке у отвореном поступку у новом, усклађеном плану.

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

у динарима

| Предмет набавке | Врста поступка | Број поступака | Процењена вредност |
|-----------------|--|----------------|--------------------|
| <i>1</i> | <i>2</i> | <i>3</i> | <i>4</i> |
| добра | Отворени поступак - централизована набавка | 4 | 4.736.288 |
| | Отворени поступак | 3 | 15.220.833 |
| услуге | Отворени поступак - централизована набавка | 1 | 3.436.580 |
| Укупно | | 23 | 23.393.702 |

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

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

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

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да план јавних набавки објављују и на интернет страници Дома здравља у року од десет дана од дана доношења у складу са одредбама члана 88 став 3 Закона о јавним набавкама.

3.2 Спровођење поступака јавних набавки

Дом здравља је у 2019. и 2020. години спровео 30 отворених поступака⁵², 10 преговарачких поступака без објављивања позива за подношење понуда и 27 поступака јавних набавки мале вредности⁵³.

Тестирањем је обухваћено 25 јавних набавки планираних и спроведених у 2019. и 2020. години, од чега 14 отворених поступака, четири преговарачка поступка без објављивања позива за подношење понуда и седам поступака јавних набавки мале вредности.

⁵² и још два отворена поступка покренута у 2018. години, а окончана у 2019. години

⁵³ и још два поступка јавне набавке мале вредности покренута у 2018. години, а окончан у 2019. години

*Извештај о ревизији правилности пословања
Дома здравља „Др Бошко Вребалов“, Зрењанин, у делу који се односи на јавне набавке у 2019. и 2020.
години, увођење скраћеног радног времена и утврђивање коефицијента за обрачун и исплату плата
запослених у 2020. години*

Табела број 4: Преглед узоркованих и тестираних јавних набавки

| <i>у динарима</i> | | | | | |
|---|--|--------------------|--|--|----------------------------|
| Број јавне набавке | Предмет јавне набавке | Процењена вредност | Врста поступка | Датум закључења уговора | Уговорена вредност без ПДВ |
| <i>1</i> | <i>2---</i> | <i>3</i> | <i>4</i> | <i>5</i> | <i>6</i> |
| 02-75 ЈНМВ 3/19 | Инвестиционо одржавање објеката | 4.988.333 | Јавна набавка мале вредности | 17.4.2019. | 4.619.088 |
| 02-/132 ЈНПП 4/19 | Реагенси за биохемијски анализатор Dimension RxLHM, затвореног система | 7.041.096 | Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда | 22.5.2019. | 7.018.136 |
| 02-66 ЈНОП 2/19 | Лож уље | 7.500.000 | Отворени поступак | 19.03.2019. | 7.170.000 |
| 02-261 ЈНОП 9/19 | Санитетска возила | 7.727.360 | Отворени поступак | 10.9.2019. | 7.727.360 |
| 02-280 ЈНОП 6/19 | Медицинска средства | 6.370.000 | Отворени поступак | 26.9.2019, 27.9.2019, 30.9.2019, 3.10.2019, 2.11.2019. | 6.046.730 |
| 02-241 ЈНОП 7/19 | Бензин и еуродизел | 8.500.000 | Отворени поступак | 5.9.2019. | 6.758.333 |
| 02-317 ЈНОП 13/19 | Путничка возила | 1.657.438 | Отворени поступак | 21.10.2019. | 1.657.438 |
| 02-186 ЈНМВ 16/19 | Угаљ и дрва | 700.000 | Јавна набавка мале вредности | 17.9.2019. | 596.050 |
| 02-149 ЈНМВ 8/19 | Одржавање возила | 3.600.000 | Јавна набавка мале вредности | 26.7.2019. | 3.600.000 |
| 02-12 ЈНОП 16/19 | Медицинска опрема- колпоскоп | 708.333 | Отворени поступак | 13.2.2020. | 691.000 |
| 02-72 ЈНПП 1/19 | Глукоза тест траке за апарат ACCU-CHEK затвореног система | 750.000 | Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда | 22.3.2019. | 444.060 |
| 02-170 ЈНОП 4/19 | Лабораторијски материјал | 5.208.333 | Отворени поступак | 26.7.2019, 29.7.2019. | 4.643.204 |
| 02-6 1.3.2020. 1.3.2020. 4 ЈНМВ 4/19 | Канцеларијски материјал | 1.666.667 | Јавна набавка мале вредности | 4.4.2019. | 1.601.349 |
| Укупно 2019. година | | 56.417.560 | | | 52.572.748 |
| 02-117 ЈНОП 2/20 | Стоматолошки материјал | 3.660.833 | Отворени поступак | 18.5.2020, 19.5.2020. | 3.080.556 |
| 02-190 ЈНОП 5/20 | Лабораторијски материјал | 4.654.167 | Отворени поступак | 14.8.2020, 18.8.2020, 24.8.2020. | 4.554.256 |
| 02-199 ЈНОП 8/20 | Ултразвучни апарат | 3.250.000 | Отворени поступак | 10.9.2020. | 3.250.000 |
| 02-23 ЈНМВ 2/20 | Услуге осигурања | 4.500.000 | Јавна набавка мале вредности | 1.3.2020. | 4.324.650 |

*Извештај о ревизији правилности пословања
Дома здравља „Др Бошко Вребалов“, Зрењанин, у делу који се односи на јавне набавке у 2019. и 2020.
години, увођење скраћеног радног времена и утврђивање коефицијента за обрачун и исплату плата
запослених у 2020. години*

| | | | | | |
|------------------------------------|--|--------------------|---|---|-------------------|
| 02-63 ЈНМВ 5/20 | Одржавање стоматолошке опреме | 600.000 | Јавна набавка мале вредности | 27.5.2020. | 600.000 |
| 02-91 ЈНПП 4/20 | Реагенси за хематолошки анализатор Beckman Coulter LH 780 - затвореног система | 3.400.000 | Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понула | 28.4.2020. | 3.398.838 |
| 02-206 ЈНОП 6/20 | Бензин и еуро дизел | 7.660.360 | Отворени поступак | 24.8.2020. | 6.752.650 |
| 02-277 ЈНОП 10/20 | Медицинска средства | 5.929.167 | Отворени поступак | 30.10.2020, 2.11.2020, 3.11.2020, 5.11.2020, | 4.535.166 |
| 02-316 ЈНОП 12/20 | Лична заштитна опрема | 1.393.986 | Отворени поступак | 22.12.2020. | 987.085 |
| 02-187 ЈНОП 7/20 | Одржавање возила марке Ford transit специјално санитетско возило | 1.800.000 | Отворени поступак | 14.8.2020. | 1.795.225 |
| 02-84 ЈНМВ 6/20 | Одржавање возила марке Dacia и Renault, Одржавање возила марке Fiat | 700.000 | Јавна набавка мале вредности | 6.7.2020 | 700.000 |
| 02-60 ЈНПП 2/20 | Реагенси за биохемијски апарат Dimension RXL/НМ, затвореног система | 7.042.000 | Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понула | 20.3.2020. | 7.039.611 |
| Укупно 2020. година | | 44.590.513 | | | 41.018.037 |
| Укупно 2019. и 2020. година | | 101.008.073 | | | 93.590.785 |

3.2.1 Услови за покретање поступка

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

Увидом у планове јавних набавки за 2019. и 2020. годину, као и у евиденцију о покренутих поступцима јавних набавки у ове две године утврђено је да су све јавне набавке за које је Дом здравља покренуо поступак претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки

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

⁵⁵ члан 51 став 4 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 88 став 4 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

Налаз: Дом здравља је у 2019. и 2020. години покретао поступке јавних набавки које су претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки за ове две године.

3.2.2 Одлука о покретању поступка

Наручилац покреће поступак јавне набавке доношењем одлуке о покретању поступка која, између осталог, садржи податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану⁵⁶.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено да је Дом здравља доносио одлуке о покретању поступка јавних набавки које није садржале податке о апропријацији у финансијском плану.

Откривена неправилност 7: Дом здравља је доносио одлуке о покретању поступка јавне набавке које нису садржале податке о апропријацији у финансијском плану, што није у складу са одредбама члана 53 став 1 тачка 7 Закона о јавним набавкама.

С обзиром на то да Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године није прописано да одлука о спровођењу поступка обавезно садржи податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану изостаће препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.

3.2.3 Комисија за јавну набавку

Поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку коју именује наручилац. Законом о јавним набавкама прописан је начин образовања комисије за јавну набавку и њен састав⁵⁷.

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

- решење о образовању комисије за јавну набавку доноси надлежни орган (в.д. директора Дома здравља) и да исто садржи све прописане податке;
- број чланова и састав комисије за јавну набавку буде у складу са прописаним.

Налаз: Дом здравља је образовао комисије за јавне набавке на начин прописан чланом 54 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно члана 92 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

3.2.4 Огласи о јавној набавци

Према Закону о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године садржина огласа о јавној набавци утврђена је у Прилогу 3 овог закона⁵⁸. Огласи о јавној набавци објављују се на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца⁵⁹. Огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 овог закона⁶⁰ објављује 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

⁵⁶ члан 53 став 1 тачка 7 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁵⁷ члан 54 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и члан 92 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

⁵⁸ члан 55 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁵⁹ члан 57 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁶⁰ 5.000.000 динара

⁶¹ члан 57 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

објављују преко Портала јавних набавки на стандардним обрасцима чију садржину утврђује Канцеларија за јавне набавке. Јавни позив, претходно информативно обавештење, периодично индикативно обавештење и обавештење о успостављању система квалификације у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у форми за објављивање која ће бити доступна на Порталу јавних набавки⁶².

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

- огласи о јавној набавци су садржали све прописане елементе и објављивани на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља;
- огласи о јавној набавци бензина и еуродизела (ЈНОП 7/19 и ЈНОП 6/20), лабораторијског материјала (ЈНОП 4/19) и медицинских средстава (ЈНОП 10/20) чија је процењена вредност већа од 5.000.000 динара нису објављени на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

Налаз: Дом здравља је сачињавао огласе о јавним набавкама прописане садржине утврђене у Прилогу 3 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно у Прилогу 4 Закону о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године и исте објављивао у складу са чланом 57 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и 105 став 6 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Откривена неправилност 8: Дом здравља није објавио оглас за четири јавне набавке чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 Закона о јавним набавкама, односно једнака или већа од 5.000.000 динара на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у складу са чланом 57 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно са чланом 105 став 8 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Предузете мере у поступку ревизије: Дом здравља је доставио доказе да је путем електронске поште послао јавне позиве за три јавне набавке покренуте у 2021. години (ЈНОП 3/21, ЈНОП 5/21 и ЈНОП 11/21) Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа (*деталјније описано у Прилогу 2 – Предузете мере у поступку ревизије*).

3.2.5 Конкурсна документација

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

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

- 1) упутство понуђачима како да сачине понуду,
- 2) образац понуде,
- 3) услове и упутство како се доказује испуњеност услова,
- 4) модел уговора,

⁶² члан 105 ст. 5, 6 и 8 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

- 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 понуди⁶³.

Управа за јавне набавке ближе уређује обавезне елементе конкурсне документације и утврђује оквирне моделе конкурсних документација⁶⁴.

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

Према Закону о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године конкурсна документација у зависности од врсте поступка јавне набавке нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце документа које подносе кандидати и понуђачи, информације о прописаним обавезама и друге информације потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив. Канцеларија за јавне набавке ближе уређује садржину конкурсне 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 поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да модели уговора за девет јавних набавки⁶⁶ који су се закључивали у

⁶³ члан 61 став 4 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁶⁴ члан 61 став 10 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁶⁵ члан 93 став 2 и 4 Закона о јавним набавкама

⁶⁶ Инвестиционо одржавање објеката (ЈНМВ 3/19), Лож уље (ЈНОП 2/19), Медицинска средства (ЈНОП 6/19), Бензин и еуродизел (ЈНОП 7/19), Лабораторијски материјал (ЈНОП 4/19), Угаљ и дрва (ЈНМВ 16/19),

трајању до 12 месеци и извршавали у две буџетске године нису садржали одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Откривена неправилност 9: Дом здравља није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори закључени за девет јавних набавки 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.

Увидом у документацију о спровођењу узоркованих јавних набавки у 2020. години утврђено је да је Дом здравља успоставио контролне активности којима је обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори 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.

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 за три јавне набавке обликоване по партијама⁶⁷ не садржи обавештење о могућности да понуђач може да поднесе понуду за једну или више партија и упутство о начину на који треба да буде поднета, уколико је предмет јавне набавке обликован у више партија⁶⁸.

Откривена неправилност 10: Дом здравља није обезбедио да упутство понуђачима како да сачине понуду, као обавезан елемент конкурсне документације у поступцима 12 јавних набавки садржи све податке прописане чланом 9. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе контролне активности којима ће обезбедити да упутство понуђачима како да сачине понуду, као обавезан елемент конкурсне документације у поступцима јавних набавки, сачињавају у складу са одредбама члана 10 Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки који се примењује од 1. јула 2020. године.

Канцеларијски материјал (ЈНМВ 4/19), Одржавање возила (ЈНМВ 8/19), Осигурање имовине и запослених (ЈНМВ 2/20)

⁶⁷ Реагенси за хематолошки анализатор Beckman Coulter LH 780 - затвореног система (ЈНПП 4/20), Лабораторијски материјал (ЈНОП 5/20), Осигурање имовине и запослених (ЈНМВ 2/20)

⁶⁸ члан 9 став 1 тачка 3) Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова и члан 10 став 1 тачка 3) Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки

Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке

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

Наручилац је дужан да, у складу са чланом 10 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију. Наручилац не може да ограничи конкуренцију, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка, нити коришћењем дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума.

Додатни услови у погледу пословног капацитета

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља у конкурсној документацији у поступку јавне набавке услуга осигурања имовине и запослених (ЈНМВ 2/20) као додатни услов за учешће у погледу пословног капацитета навео пружање доказа о примени система квалитета стандарда ISO 27001:2013 код понуђача који се односи на систем менаџмента безбедношћу информација.

Одговорна лица Дома здравља су у писменом образложењу овог додатног услова навела да је ISO 27001 тражен због очувања поверљивости информација које доставља осигуравајућим кућама по закљученом уговору, како исте не би могле бити доступне трећим лицима.

С обзиром на то да се поверљивост података из поступка јавне набавке обезбеђује у складу са Законом о јавним набавкама, Законом о заштити података о личности, Законом о заштити пословне тајне и другим прописима, као и подзаконским актима донетим на основу њих, као и да је наручилац у самој конкурсној документацији навео да предметна јавна набавка не садржи поверљиве информације које наручилац ставља на располагање, услов да понуђач поседује сертификат менаџмента безбедношћу информација указује да исти није у логичкој вези са предметом набавке, дискриминише остале понуђаче и нарушава начело обезбеђивања конкуренције. Имајући у виду напред наведено, примена наведеног стандарда би могла бити предност при избору понуђача, али не и фактор елиминације уколико понуђач не примењује исти, а испуњава све остале услове.

Откривена неправилност 11: Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке услуга осигурања као додатни услов у погледу пословног капацитета одредио примену стандарда ISO 27001 (систем менаџмента заштите и безбедности информација) који није у логичкој вези са предметом јавне набавке, што није у складу са чланом 10 став 2 и чланом 76 став 6 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да критеријуми за избор привредног субјекта буду у логичкој вези и сразмерни са предметом набавке, тј. да обезбеде поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације у складу са чл. 7 и 114 став 4 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

Додатни услови у погледу техничког капацитета

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља у конкурсној документацији у поступку јавне набавке санитарских возила (ЈНОП 9/19) и путничког возила (ЈНОП 13/19) као додатни услов у погледу техничког капацитета захтевао да понуђач буде истовремено и овлашћени продавац возила и овлашћени сервисер возила.

Одговорна лица Дома здравља су у писменом образложењу овог додатног услова навела да продавци возила који су истовремено и овлашћени сервисери возила у својој понуди дају разне погодности купцима који се одлуче за овакав вид куповине возила (редовне сервисе по повољнијим ценама док је возило у гарантном року, додатну опрему по истој набавној цени, продужетак гаранције на исто возило ако овлашћени сервис одржава возило у току редовног гарантног рока, обезбеђивање заменског возила у случају већег квара или дуже поправке на купљеном возилу а о трошку продавца и др.).

Даље су навели да истовремено у стварности постоји реална могућност да продавац возила који нема овлашћеног сервисера не призна неку поправку или чак замену купљеног возила ако није исто сервисирао код овлашћеног сервисера и поред свих погодности које исти даје у понуди. Њима као купцима је у интересу да њихова наменски уложена материјална сретства за набавку основне опреме за даљи несметани рад, ипак определе према оном лицу које може да пружи квалитет и свакако најбољу гаранцију за неке непредвиђене или ненадане ситуације које се могу догодити у току експлоатације возила за време гарантног рока. Таква ситуација може да проузрокује чак и прекид даљег рада у периоду превазилажења тих проблема. Свакако се на крају, а складу са Законом и они опредељују за најповољнију понуду једног од понуђача који испуни њихове захтеве.

Имајући у виду да сервис возила није предмет ових јавних набавки, постављени услов да је понуђач овлашћени сервисер возила није у логичкој вези са предметом набавке. Наведеним условом Дом здравља је дискриминисао понуђаче који нису истовремено овлашћени продавци и сервисери возила. Образложење Дома здравља о разлозима због којег је захтеван овај додатни услов о евентуалним погодностима које купцима даје продавац возила који је истовремено и сервисер може бити фактор који даје предност таквим понуђачима, али не и фактор који елиминише остале понуђаче без обзира на то што испуњавају све остале захтеване услове или могу да понуде нижу цену предмета набавке.

Откривена неправилност 12: Дом здравља је конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке санитарских и путничког возила у погледу техничког капацитета навео да понуђач мора да буде истовремено овлашћени продавац и овлашћени сервисер возила која су предмет јавне набавке што није у логичкој вези са предметом набавке, с обзиром на то да сервис возила није предмет ових набавки, што није у складу са чланом 10 став 2 и чланом 76 став 6 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

У вези са отклањањем ове неправилности дата је **Препорука број 6.**

Додатни услови у погледу кадровског капацитета

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља у конкурсној документацији у поступку јавне набавке инвестиционог одржавања објеката (ЈНМВ 3/19) као додатни услов у погледу техничког капацитета захтевао да понуђач мора да има најмање пет радника на неодређено или

одређено време или радно ангажованих сходно члану 197-202 Закона о раду, и то КВ или ВКВ раднике грађевинске струке различитих профила, а који су радно ангажовани код понуђача најмање годину дана.

Одговорна лица Дома здравља су у писменом образложењу овог додатног услова навела да су радови инвестиционог одржавања извођени у објекту Службе хитне медицинске помоћи. Због саме природе посла те службе, било је изузетно важно да се радови одраде што ефикасније те је због тога стављен услов да су радници ангажовани код понуђача (извођача радова) најмање једну годину. Служба хитне медицинске помоћи ради 24/7 врло озбиљан и одговоран посао и водећи се тиме, одредили су услов радне ангажованости с претпоставком да радници са минимум радног искуства од годину дана могу допринети правременом извођењу радова у уговореном року.

Услов да је пет лица грађевинске струке радно ангажовано код понуђача најмање годину дана није у логичкој вези са предметом набавке, тј. квалитетом изведених радова, с обзиром на то да су ова лица могла стећи искуство у обављању послова грађевинске струке и код других послодаваца који се баве истом делатношћу и изводити радове који су предмет набавке на једнако квалитетан начин као лица која су радно ангажована код понуђача најмање годину дана. Наведеним условом Дом здравља је дискриминисао понуђаче који имају мање од пет радника ангажованих у периоду краћем од годину дана, иако та лица могу имати вишегодишње радно искуство у грађевинској струци стечено код других послодаваца који се баве истом делатношћу.

Откривена неправилност 13: Дом здравља је конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке инвестиционог одржавања објеката у погледу кадровског капацитета навео да понуђач мора да има најмање пет радника који су радно ангажовани код понуђача најмање годину дана што није у логичкој вези са предметом набавке, супротно члану 10 став 2 и члану 76 став 6 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

У вези са отклањањем ове неправилности дата је **Препорука број 6.**

Објављивање конкурсне документације и њених измена и допуна

Сагласно Закону о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године наручилац је дужан да истовремено са објављивањем позива за подношење понуда, објави конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници⁶⁹. Ако наручилац у року предвиђеном за подношење понуда измени или допуни конкурсну документацију, дужан је да без одлагања измене или допуне објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници⁷⁰.

Сагласно Закону о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године наручилац је дужан да истовремено са слањем на објављивање јавног позива, позива за подношење пријава или позива за подношење понуда или преговарање у систему квалификације, пошаље на објављивање конкурсну документацију на Портал јавних набавки⁷¹. Ако наручилац у року за подношење понуда измени или допуни документацију о набавци, дужан је да без одлагања измене или допунешаље на објављивање на Портал јавних набавки, односно стави на располагање на исти начин као и основну документацију⁷².

⁶⁹ члан 62 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁷⁰ члан 63 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁷¹ члан 95 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

⁷² члан 96 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао конкурсну документацију истовремено са објављивањем позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки и својој интернет страници, као и њене измене и допуне уколико их је било.

Налаз: Дом здравља је објављивао конкурсну документацију и њене измене и допуне, уколико их је било на начин и у року прописаном чланом 62 став 1 и чланом 63 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно чланом 95 став 1 и чланом 96 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

3.2.6 Отварање понуда

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

Законом о јавним набавкама који се примењивао у поступцима јавних набавки покренутим до 30. јуна 2020. године је прописана је обавеза наручиоца да води записник у поступку отварања понуда, као и подаци који се уносе у записник⁷³.

Правилником о поступку отварања понуда⁷⁴, који је ступио на снагу 1. јула 2020. године и примењује се у поступцима јавних набавки покренутим после овог датума утврђени су подаци које садржи записник о отварању понуда⁷⁵. Овим правилником је такође утврђено да се отварање понуда спроводи аутоматски путем Портала јавних набавки и то у време отварања понуда одређено у јавном позиву⁷⁶. Портал јавних набавки формира записник о отварању понуда из података које су понуђачи путем Портала јавних набавки унели у образац понуде и аутоматски га ставља на располагање наручиоцу и свим понуђачима, чиме се поступак отварања понуда путем Портала јавних набавки завршава⁷⁷.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да су поступци отварања понуда започети по истеку рока за подношење понуда, да су о истим вођени записници који су садржали све прописане податке.

Налаз: Дом здравља је обезбедио да комисија за јавне набавке спроводи поступак отварања понуда истог дана по истеку рока за њихово подношење, као и да о томе води записнике који садрже све прописане податке у складу са чланом 103 и 104 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

3.2.7 Извештај о стручној оцени понуда

Законом о јавним набавкама који се примењивао у поступцима до 30. јуна 2020. године прописана је обавеза комисије за јавну набавку да састави писани извештај о стручној оцени понуда као и подаци које исти мора да садржи⁷⁸.

Законом о јавним набавкама који је ступио на снагу од 1. јула 2020. године прописана је обавеза комисије за јавну набавку да, након спроведене стручне оцене

⁷³ члан 104 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁷⁴ „Службени гласник“, број 93/2020

⁷⁵ члан 9 Правилника о поступку отварању понуда

⁷⁶ члан 4 став 2 Правилника о поступку отварању понуда

⁷⁷ члан 6 ст. 1 и 2 Правилника о поступку отварања понуда

⁷⁸ члан 105 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

понуда односно пријава, састави извештај о поступку јавне набавке, као и подаци које исти мора да садржи⁷⁹.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је комисија за јавну набавку након спроведене стручне оцене понуда састављала писани извештај о стручној оцени понуда који је садржао прописане податке.

Налаз: Дом здравља је обезбедио да извештаји о стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки садрже податке прописане чланом 105 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, односно чланом 145 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

3.2.8 Закључивање уговора о јавној набавци

Укупна вредност закључених уговора са ПДВ у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години износи 186.475.748 динара. Вредност закључених уговора са ПДВ, обухваћених тестирањем износи 111.167.162 динара и чини 60% од укупне вредности закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години

Одлука о додели уговора

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

Законом о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године прописано је да је наручилац дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења⁸⁰.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је за три јавне набавке⁸¹ Дом здравља објавио одлуке о додели уговора на Порталу јавних набавки, али не и на својој интернет страници у поступцима јавних набавки радова за три јавне набавке.

Откривена неправилност 14: Дом здравља није објавио на својој интернет страници одлуке о додели уговора у поступцима трију јавних набавки, што није у складу са чланом 108 став 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

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

3.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама

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

⁷⁹ члан 145 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

⁸⁰ члан 108 став 5 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁸¹ Реагенси за хематолошки анализатор Beckman Coulter LH 780 - затвореног система (ЈНПП 4/20), Инвестиционо одржавање објеката (ЈНМВ 3/19), Глукоза тест траке са Accu Check (ЈНПП 1/19)

конкурсној документацији и уговору о јавној набавци. У том случају наручилац је дужан да донесе одлуку о измени уговора која садржи податке у складу са Прилогом ЗЛ и да у року од три дана од дана доношења исту објави на Порталу јавних набавки и о томе достави извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији⁸².

Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године уговор о јавној набавци се може изменити на начин да се повећа обим набавке под условом да вредност измене мора бити мања од 10% првобитне вредности уговора за набавку добара и услуга и од 15.000.000 динара, односно мања од 15% првобитне вредности уговора за набавку радова и од 50.000.000 динара⁸³.

У поступку ревизије извршена је контрола извршења закључених уговора за набавку добара, услуга и радова у 2019. и 2020. години и утврђено је да је Дом здравља приликом извршења четири уговора о јавној набавци добара, услуга и радова закључених у 2019. и 2020. години, повећао обим набавке за 403.513 динара у односу на уговорене вредности. Увећање обима набавки код сваког појединачног закљученог уговора не прелази 5% уговорене вредности.

Табела број 5: Преглед увећања обима набавке до 5% вредности закључених уговора

| <i>у динарима</i> | | | | | | |
|-------------------|------------------------------|--|--------------------------------------|---|----------------|--|
| Редни број | Број уговора и јавне набавке | Предмет набавке и добављач | Вредност закљученог уговора (са ПДВ) | Вредност испоручених добара и услуга у 2019. и 2020. години | Разлика | % увећања у односу на вредност уговора |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1. | 913 ЈНМВ 3/19 | Инвестиционо одржавање објеката "Гро Статик" доо | 4.619.088 ⁸⁴ | 4.873.590 | 254.502 | 5% |
| 2. | 896 ЈНМВ 4/19 | Канцеларијски материјал "Зома 021" | 723.419 | 757.192 | 33.773 | 5% |
| 3. | 897 ЈНМВ 4/19 | Канцеларијски материјал "ВХП систем" | 1.198.200 | 1.262.580 | 64.380 | 5% |
| 4. | 955 ЈНМВ 8/19 | Одржавање возила „Гранд моторс“ | 2.880.000 | 2.930.858 | 50.858 | 2% |
| Укупно | | | 9.420.707 | 9.824.220 | 403.513 | |

Дом здравља је могућност повећања обима предмета набавке без спровођења поступка јавне набавке максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора јасно и прецизно навео у конкурсној документацији и уговорима о јавној набавци. Међутим, Дом здравља није доносио одлуке о измени уговора које садрже податке у складу са Прилогом ЗЛ, исте објављивао на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења и о томе достављао извештаје Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Откривена неправилност 15: Дом здравља је код четири закључена уговора о јавним набавкама спроведеним у 2019. и 2020. години повећао обим набавке до 5% од вредности уговора, односно, за укупно 403.513 динара, а да није донео одлуку о измени уговора

⁸² члан 115 ст. 1 и 4 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁸³ члан 160 став 1 Закона о јавним набавкама

⁸⁴ ПДВ обрачунат у складу са чланом 10 став 2 тачка 3 Закона о порезу на додату вредност

која садржи податке у складу са Прилогом 3Л и у року од три дана од дана доношења исту објавио на Порталу јавних набавки и извештај о томе доставио Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што није у складу са чланом 115 Закона о јавним набавкама.

С обзиром на то да Законом о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године није прописано поступање у случају повећања обима набавке до лимита прописаног чланом 160 изостаје препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.

3.4 Извештавање о јавним набавкама

Наручилац је дужан да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама.⁸⁵ Наручилац доставља тромесечне извештаје Управи за јавне набавке најкасније до 10. у месецу који следи по истеку тромесечја.⁸⁶

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

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

Дом здравља је 22. јануара 2021. године објавио на Порталу јавних набавки податке о спроведеним набавкама у претходној години⁸⁷ изузетим од примене Закона о јавним набавкама који је ступио на снагу 1. јула 2020. године, као и податке о уговорима закљученим у поступцима јавних набавки.

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

3.4.1 Обавештење о закљученом уговору

Законом о јавним набавкама који се примењивао у поступцима јавних набавки покренутим до 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од закључења уговора, односно оквирног споразума⁸⁸.

Законом о јавним набавкама који је ступио на снагу од 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на

⁸⁵ члан 132 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁸⁶ члан 132 ст. 2 и 4 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

⁸⁷ од 1. јула 2020. године, тј. од почетка примене новоусвојеног Закона о јавним набавкама

⁸⁸ члан 116 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума⁸⁹.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао обавештења о закључењу уговора са закашњењем у распону од два до 21 дан.

Табела број 6: Преглед броја дана кашњења објављивања обавештења о закљученом уговору на Порталу јавних набавки

| Број јавне набавке | Предмет јавне набавке | Датум закључења уговора | Датум објављивања обавештења о закључењу уговора на Порталу јавних набавки | Број дана кашњења |
|--------------------|---|--|--|-------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| ЈНОП 6/19 | Медицинска средства | 26.9.2019. 27.9.2019. 30.9.2019. 3.10.2019. | 7.10.2019. 16.10.2019. 22.10.2019. | 2-21 |
| ЈНПП 1/19 | Глукоза тест траке за апарат АССУ-СНЕК затвореног система | 22.3.2019. | 3.4.2019. | 7 |
| ЈНМВ 4//19 | Канцеларијски материјал | 4.4.20.9 | 12.4.2019. | 3 |
| ЈНМВ 5/20 | Одржавање стоматолошке опреме | 27.5.2020. | 4.6.2020. | 3 |
| ЈНПП 2/20 | Комбиновани вишеканални апарат за физикалну терапију | 20.3.2020. | 2.4.2020. | 8 |
| ЈНОП 6/20 | Бензин и еуродизел | 24.8.2020. | 3.9.2020 | 5 |

Откривена неправилност 16: Дом здравља није у потпуности поштовао рок објављивања обавештења о закљученим уговорима на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 116 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године

Одредбом члана 109 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године прописано да је наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума. С обзиром на то да је увидом у документацију узоркованих јавних набавки утврђено да Дом здравља није прекорачио овај временски лимит приликом објављивања обавештења о закљученом уговору (тј. никад није каснио дуже од 21 дан), изостаће препорука ревизора у вези са наведеном неправилношћу.

⁸⁹ члан 109 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

3.5. Извршене набавке без спроведеног поступка јавне набавке

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

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у 2019. и 2020. години набављао добра без спроведеног поступка јавне набавке у вредности од најмање 2.319.245 динара, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

Табела број 7: Преглед извршених набавки без спроведеног поступка јавне набавке

| Редни број | Година | Предмет набавке | Вредност испоручених добара/услуга/радова на годишњем нивоу |
|---------------|--------|-------------------------|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1. | 2019 | канцеларијски материјал | 1.393.488 |
| 2. | 2020 | канцеларијски материјал | 925.757 |
| Укупно | | | 2.319.245 |

Откривена неправилност 17: Дом здравља је извршио набавку дела канцеларијског материјала у вредности од 2.319.245 динара без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године, што није у складу са чл. 7 и 39 став 2 овог закона.

Препорука број 7: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уведу контролне поступке којима ће обезбедити спровођење поступака јавне набавке за све набавке које нису изузете од примене Закона о јавним набавкама.

3.6 Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује

Законом о јавним набавкама прописане су набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, односно које набавке су изузете од примене одредби Закона о јавним набавкама⁹⁰.

Увидом у документацију која се односи на узорковане набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама утврђено је да је Дом здравља обезбедио конкуренцију слањем позива за подношење понуда на адресе три понуђача. Набавка је реализована са понуђачем који је понудио најнижу цену предмета набавке.

Налаз: Дом здравља је спроводио набавке добара, услуга и радова на које се не примењује Закон о јавним набавкама слањем позива за подношење понуде на адресе три понуђача и избором оног који је понудио најнижу цену предмета набавке.

Прилог 4 – Увођење скраћеног радног времена и утврђивање основних коефицијената за обрачун и исплату плата запослених

4.1 Акт о процени ризика за радна места у радној околини

Одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање, као и да измени акт о

⁹⁰ члан 7, 7а и 39 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године и чл.11-21 и 27 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године

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 донео Одлуку о покретању поступка процене ризика на радном месту и у радној околини⁹¹. За спровођење поступка процене ризика одређено је одговорно лице са лиценцом у области безбедности и здравља на раду „Институт за безбедност и превентивни инжењеринг“ из Новог Сада.

Сагласно члану 13 ст. 1, 2 и 3 Закона о безбедности и здравља на раду, Дом здравља је донео Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини⁹². У периоду од 2009 до 2020 године Акт о процени ризика на раду је имао укупно осам измена и допуна⁹³.

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

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

4.2 Утврђивање права на скраћено радно време

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

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

⁹¹ Број: 01 – 1980/НС од 21. септембра 2009. године

⁹² Број 01 – 402 од 19. маја 2009. године

⁹³ Број: 01 – 454/1 од 10. јула 2018. године; Број 01 – 454/3 од 9. јануара 2019. године; Број: 01 – 301/1 од 8. априла. 2019. године; Број: 01 – 301/3 од 16. јула 2019. године; Број 01 – 301/5 од 30. октобра 2019. године; Број 01 – 157 од 11. фебруара 2020. године; Број 01 – 157/2 од 3. априла 2020. године; број 01 – 157/4 од 1. октобра 2020. године

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

Одредбама члана 33 Колективног уговора утврђене су организационе јединице и радна места на која је уведено радно време краће од 40 сати недељно у складу са смерницама датим у члану 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Дом здравља је донео Одлуку о радном времену у Дому здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин⁹⁴ са три измене и допуне⁹⁵ којом је утврђен распоред радног времена у службама, одељењима и одсецима Дома здравља.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља уговором о рад/анексом уговора о раду утврдио право на скраћено радно време за укупно 203 извршиоца која обављају послове на 39 радних места, од којих:

- њих 127 обавља послове на 22 радна места која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, а
- њих 76 обавља послове на 17 радних места која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

Табела број 8: Преглед броја извршилаца по организационим јединицама којима је утврђено право на скраћено радно време иако не обављају послове са повећаним ризиком

| Редни број | Организациона јединица | Радно место | Број извршилаца |
|------------|---|---|-----------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1 | Дечија стоматолошка амбуланта | Стоматолошка сестра/техничар у амбуланти | 2 |
| | | Доктор медицине у кућном лечењу | 1 |
| | | Доктор медицине специјалиста у кућном лечењу – Шеф одељења | 1 |
| 2 | Одељење кућног лечења | Медицинска сестра/техничар у кућном лечењу и нези | 7 |
| | | Медицинска сестра/техничар у кућном лечењу и нези – Главна сестра одељења | 1 |
| 3 | Одељење специјалистичке стоматолошке заштите деце | Стоматолошка сестра/техничар у амбуланти – Главна сестра одељења | 1 |

⁹⁴ Број: 01 – 267 од 31. марта 2015. године

⁹⁵ Број: 01-589/1 од 15. августа 2017. године, Број: 01-122 од 30. јануара 2018. године, Број: 01-122/1 од 21. фебруара 2018. године

*Извештај о ревизији правилности пословања
Дома здравља „Др Бошко Вребалов“, Зрењанин, у делу који се односи на јавне набавке у 2019. и 2020.
години, увођење скраћеног радног времена и утврђивање коефицијената за обрачун и исплату плата
запослених у 2020. години*

| | | | |
|----------------|---|--|--------------|
| 4 | Одељење специјалистичке стоматолошке заштите одраслих | Стоматолошка сестра/техничар у амбуланти – Главна сестра одељења | 1 |
| 5 | Одсек болести уста и зуба | Стоматолошка сестра у амбуланти | 5 |
| 6 | Одсек дечије превентивне стоматологије | Стоматолошка сестра у амбуланти Стоматолошка сестра у амбуланти – Главна сестра одсека | 9 1 |
| 7 | Одсек оралне хирургије | Стоматолошка сестра у хирургији | 3 |
| 8 | Одсек ортодонције са зубном техником | Стоматолошка сестра у амбуланти Зубни техничар Зубни техничар – Главни техничар одсека | 3 4 1 |
| 9 | Одсек протетике са зубном техником | Стоматолошка сестра у амбуланти Зубни техничар | 1 3 |
| 10 | Одсек спремачица, хигијене простора, опреме и веша | Техничар одржавања одеће | 2 |
| 11 | Служба биохемијско – хематолошке дијагностике | Магистар фармације специјалистичке медицинске биохемије – Начелник службе | 1 |
| 12 | Служба поливалентне патронаже | Медицинска сестра/техничар Виша медицинска сестра у поливалентној патронажи Виша медицинска сестра у поливалентној патронажи – Главна сестра службе | 9 12 1 |
| 13 | Служба стоматолошке здравствене заштите (стом.амбуланта у IV амбуланти , у VII амбуланти, у ЗС Бчка, у ЗС Елемир, у ЗС Лазарево, у ЗС Перлез | Стоматолошка сестра / техничар у амбуланти | 7 |
| УКУПНО: | | | 76 |

Откривена неправилност 18: Дом здравља је актима којима уређује скраћено радно време утврдио скраћено радно време за 76 запослених који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са одредбом члана 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и члана 38 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На тај начин, преузете су обавезе и извршени расходи за плате, по основу часова рада који нису ефективно извршени у износу од најмање 6.138.245 динара, што није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Препорука број 8: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да рад са скраћеним радним временом, као једну од мера за отклањање, смањење или спречавање ризика од опасности и штетности на радном месту у радној околини, утврђују само на оним радним местима која су у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада утврђена као радна места са повећаним ризиком у складу са чланом 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и чланом 38 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

4.3 Утврђивање основних коефицијената за обрачун и исплату плата запослених

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

Сагласно одредбама члана 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама, коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему. Коефицијент садржи и додаток на име накнаде за исхрану у току рада и регреса за коришћење годишњег одмора. Коефицијенти за обрачун плата запослених у здравственим установама су утврђени Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама. Коефицијенти за обрачун плата запосленима у Дому здравља одређују се уговором о раду, на основу врсте послова и стручне спреме, одговорности и руковођења и по основу стручно признатих и научних звања. Опис послова, потребна стручна спрема, радно искуство и остали услови за њихово обављање за свако радно место ближе су одређени Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља.

Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама (у даљем тексту: Уредба) утврђени су основни коефицијенти запослених у здравственим установама⁹⁶, као и увећања⁹⁷ основног коефицијента по основу руковођења и научних и стручно признатих звања.

Сагласно члану 94 Колективног уговора код послодавца Дом здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин основна плата запосленом за изузетне резултате постигнуте на раду и унапређењу пословања може да се увећа највише до 30% по запосленом у складу са законом. Средства за исплату увећане плате обезбеђују се из сопствених средстава послодавца.

Одредбама члана 58 Правилника о раду⁹⁸ прописано је да за изузетне резултате постигнуте на раду и унапређењу пословања запосленом се може увећати зарада највише до 30% месечно по решењу послодавца. Основицу за обрачун увећане зараде чини основна зарада запосленог. Средства за исплату увећане зараде из става 1 овог члана обезбеђују се из сопствених средстава Дома здравља.

У поступку ревизије је извршен увид у годишње картоне примања запослених и њихове уговоре о раду и анексе уговора о раду. Утврђено је да је Дом здравља уговорима о раду/анексима уговора о раду утврдио увећања основног коефицијента која нису прописана Уредбом позивајући се на члан 94 Колективног уговора код послодавца Дом здравља „Др Бошко Вребалов“ Зрењанин и члан 58 Правилника о раду.

Имајући у виду да су коефицијенти за обрачун плате запослених у здравственим установама и њихова увећања прописани Уредбом, не постоји други правни основ за утврђивање коефицијената и њихово увећавање.

Одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама, одредбама члана 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и

⁹⁶ члан 2 став 1 тачка 13 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама

⁹⁷ члан 3 став 1 тачка 11 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама

⁹⁸ Број: 183/03 од 9. октобра 2008. године који је важио до 3.5.2012.

одредбама члана 94 Колективног уговора прописан је начин на који се плате запослених могу увећати, а који не укључује измену коефицијента за обрачун плате.

На основу достављених података од Дома здравља утврђено је да је Дом здравља уговором о раду/анексом уговора о раду увећао основни коефицијент за обрачун плата за најмање 60 запослених лица позивајући се на члан 94 Колективног уговора и члан 58 Правилника о раду.

Табела број 9: Преглед неосновно увећаних коефицијента за обрачун и исплату плата

| РБ | Послови које обавља запослени | Број извршилаца | Коефицијент утврђен уговором о рад/анексом уговора о раду | Коефицијент прописан Уредбом | Увећање коефицијента без правног основа |
|-----|---|-----------------|---|------------------------------|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6(4-5) |
| 1. | в.д. директора Дома здравља* | 1 | 38,01 | 29,24 | 8,77 |
| 2. | в.д. директора Дома здравља | 1 | 32,24 | 24,8 | 7,44 |
| 3. | Доктор медицине специјалиста - начелник службе | 1 | 29,97 | 29,47 | 0,5 |
| 4. | Доктор медицине специјалиста - начелник службе | 1 | 29,44 | 27,36 | 2,08 |
| 5. | Магистар фармације - начелник службе | 1 | 29,19 | 27,36 | 1,83 |
| 6. | Доктор медицине специјалиста - начелник службе | 1 | 28,66 | 27,36 | 1,3 |
| 7. | Доктор медицине специјалиста - начелник службе | 1 | 28,4 | 27,36 | 1,04 |
| 8. | Доктор медицине специјалиста - шеф одсека | 1 | 27,5 | 26,74 | 0,76 |
| 9. | Доктор медицине специјалиста | 3 | 27,43 | 26,13 | 1,3 |
| 10. | Помоћник директора Дома здравља | 1 | 27,36 | 21,04 | 6,32 |
| 11. | Доктор медицине специјалиста - изабрани лекар | 1 | 26,89 | 26,13 | 0,76 |
| 12. | Доктор медицине - шеф одсека | 2 | 23,92 | 23,16 | 0,76 |
| 13. | Доктор медицине - изабрани лекар | 26 | 23,31 | 22,55 | 0,76 |
| 14. | Начелник Службе за правне, економско финансијске, техничке и друге сличне послове | 1 | 21,72 | 19,72 | 2,00 |
| 15. | Шеф Одељења општих, правних и кадровских послова | 1 | 21,52 | 19,52 | 2,00 |
| 16. | Шеф рачуноводства | 1 | 21,35 | 19,52 | 1,83 |
| 17. | ИТ руководиоцац - шеф одсека | 1 | 19,52 | 19,31 | 0,21 |
| 18. | Психолог | 1 | 19,06 | 18,7 | 0,36 |
| 19. | Главна сестра Дома здравља | 1 | 17,4 | 15,4 | 2,00 |
| 20. | Главни техничар службе | 1 | 16,39 | 14,39 | 2,00 |
| 21. | Медицинска сестра - техничар | 1 | 15,43 | 13,11 | 2,32 |

*Извештај о ревизији правилности пословања
Дома здравља „Др Бошко Вребалов“, Зрењанин, у делу који се односи на јавне набавке у 2019. и 2020.
години, увођење скраћеног радног времена и утврђивање коефицијената за обрачун и исплату плата
запослених у 2020. години*

| | | | | | |
|---------------|---|-----------|-------|-------|------|
| 22. | Пословни секретар | 1 | 15,26 | 13,26 | 2,00 |
| 23. | Службеник за послове заштите, безбедности и здравља на раду | 1 | 14,72 | 13,26 | 1,46 |
| 24. | Лабораторијски техничар - главни техничар службе | 1 | 14,39 | 13,57 | 0,82 |
| 25. | Референт за правне, кадровске и административне послове | 1 | 12,2 | 10,2 | 2,00 |
| 26. | Оперативни организатор противпожарне заштите | 1 | 11,2 | 8,98 | 2,22 |
| 27. | Референт за јавне набавке | 1 | 11,2 | 10,2 | 1,00 |
| 28. | Диспечер возног парка | 1 | 10,71 | 8,98 | 1,73 |
| 29. | Програмер | 2 | 10,2 | 8,98 | 1,22 |
| 30. | Магационер/економ | 1 | 10,2 | 8,98 | 1,22 |
| 31. | Домар/електричар | 1 | 10,2 | 8,98 | 1,22 |
| УКУПНО | | 60 | | | |

* в.д. директора именован 16. децембра 2020. године

**в.д. директора у периоду од децембра 2018. године до децембра 2020. године

Откривена неправилност 19: Дом здравља је уговорима о раду/анексима уговора о раду утврдио за најмање 60 запослених увећање основног коефицијента које није прописано Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама и на тај начин извршио расходе за плате у већем износу од прописаног за најмање 2.681.695 хиљада динара, члан 3 став 1 тачка 11 Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Препорука број 9: Препоручује се Дому здравља да усклади коефицијенте за обрачун и исплату плата свих запослених утврђене уговором о раду/анексом уговора о раду са Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.