



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



**Број 400-958/2021-05/17
Београд, 24. децембар 2021. године**

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

Мисија

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

¹ *насловна слика преузета са <http://domzdravljacacak.rs/o-nama/>*

Зашто смо спровели ову ревизију?

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

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

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

Шта смо препоручили?

За уређење области која су биле предмет ревизије дата је 18 препорука усмерена на то да се:

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

Резиме

Дом здравља „Чачак“, Чачак (у даљем тексту: Дом здравља) је:

1. преузео обавезе у износу од 18,25 милиона динара спровођењем набавки супротно одредбама Закона о јавним набавкама.

- закључио уговоре у вредности од 11,04 милиона динара супротно одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама;
- повећао обим предмета набавке без поштовања прописаног поступка и извршио набавку без спроведеног поступка најмање у износу од 7,21 милиона динара;
- није посебним актом ближе уредио поступак јавних набавки;
- није поштовао прописану процедуру у делу објављивања плана и уговора, планирања централизованих јавних набавки, сачињавања конкурсне документације, записника о истраживању тржишта и образовања комисије за спровођење поступка.

2. преузео је обавезе и извршио расходе за плате запослених, за 19.708 часова рада који нису ефективно извршени у износу од најмање 11,27 милиона динара.

Дом здравља је увео скраћено радно време за 120 запослених који обављају послове на радним местима која нису Актом о процени ризика утврђена као радна места – послови са повећаним ризиком.

САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....	6
1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ	6
Интерна регулатива и планирање јавних набавки	6
1.2 Дом здравља поступак годишњег планирања јавних набавки није у потпуности обавио у складу са Законом.....	7
1.3 Дом здравља није документовао истраживање тржишта.....	8
1.4 Дом здравља није у потпуности поштовао прописане процедуре приликом покретања поступка и образовања комисија за спровођење поступака јавних набавки.....	8
1.5 Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама приликом сачињавања конкурсне документације.....	9
1.6 Дом здравља је закључио уговоре у вредности од 11,04 милиона динара супротно одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама.....	11
1.7 Дом здравља је повећао обим предмета набавке без поштовања прописаног поступка и извршио набавку у износу од 7,21 милион динара без спроведеног поступка.....	13
1.8 Дом здравља је водио прописане евиденције и извештавао о јавним набавкама.....	15
1.9 Дом здравља је за узорковане набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама обезбедио конкуренцију.....	15
2. УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА	16
2.1 Дом здравља је донео Акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини	16
2.2 Дом здравља није ускладио податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим пословима у Акту о процени ризика са важећим интерним актом о унутрашњој организацији и систематизацији послова.....	16
2.3 Дом здравља је за 120 запослених увео скраћено радно време супротно акту о процени ризика.....	17
2.4 Дом здравља није поштовао одредбе прописа којима се уређује право на скраћено радно време.....	17
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА	19
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	26
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ	28
1. Предмет ревизије	28
2. Ревидирани период пословања	28
3. Информације о субјекту ревизије.....	28
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима.....	31

5. Критеријуми.....	31
6. Методологија рада	32
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији	33
V – Прилози.....	34
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија	35
1.1 Финансијско управљање и контрола.....	35
1.2 Интерна ревизија	41
Прилог 2 – Јавне набавке.....	42
2.1 Интерна регулатива и планирање јавних набавки.....	42
2.2 Спровођење поступака јавних набавки	49
2.3 Извештавање о јавним набавкама	67
2.4 Набавке на које се закон не примењује.....	67
Прилог 3 – Увођење скраћеног радног времена.....	68
3.1 Акт о процени ризика за радна места у радној околини.....	68
3.2 Утврђивање права на скраћено радно време	69
Прилог 4 – Друга питања у поступку ревизије.....	72

І ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Интерна регулатива и планирање јавних набавки

1.1 Дом здравља у 2019. и 2020. години није посебним актом ближе уредио поступак јавне набавке.

1.1.1 Дом здравља није донео акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, што није у складу са одредбама члана 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Сагласно члану 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, који је био на снази до 01. јула 2020. године, наручилац је био дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

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

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља нема акт о ближе уређивању поступака јавних набавки како је то прописано одредбама члана 49 став 2 важећег Законом о јавним набавкама.

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

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

1.1.3 Дом здравља је интерним актом систематизовао послове службеника за јавне набавке и на те послове распоредио лице које је положило стручни испит за службеника за јавне набавке, што је у складу са одредбама члана 134 раније важећег Закона о јавним набавкама¹.

¹ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова у Дому здравља, у Служби за финансијске, економске и правне послове у оквиру одсека за економске послове систематизовао радно место Службеника за јавне набавке - главни референт за јавне набавке. Запослени који је распоређен на послове службеника за јавне набавке је положио стручни испит за службеника за јавне набавке пет месеци након распоређивања, односно у септембру 2018. године.

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

1.2 Дом здравља поступак годишњег планирања јавних набавки није у потпуности обавио у складу са Законом.

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

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

1.2.2. Дом здравља је, сагласно члану 239 став 2 важећег Закона о јавним набавкама 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.

Одлукама² Управног одбора Дома здравља усвојен је План јавних набавки за 2020. годину у складу са одредбом члана 239 став 2 важећег Закона о јавним набавкама. Увидом у Портал јавних набавки и интернет страницу Дома здравља утврђено је да је Дом здравља објавио усклађени план на Порталу јавних набавки, али не и на својој интернет страници.

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

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

1.2.3 Предлог плана потреба о робама и услугама Дома здравља које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. и 2020. годину није усвојен од стране управног одбора Дома здравља, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спровode централизоване јавне набавке.

Током 2018. и 2019. године Дом здравља је спровео прописану

² Број: 235/98-3 од 23.10.2020. године и број 235/100-3 од 14.12.2020. године.

процедуру за доношење Плана потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. и 2020. годину. Оба Предлога плана је донео директор Дома здравља, али ни један није достављен управном одбору Дома здравља на усвајање.

Завод за јавно здравље Чачак је дао позитивно мишљење на Предлог плана потреба Дома здравља о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. годину и 2020. годину.

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

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

1.3 Дом здравља није документовао истраживање тржишта.

1.3.1 Дом здравља није евидентирао све радње и акте током планирања јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 16 раније важећег и члана 41 важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља није пружио доказе да је евидентирао радње и акте приликом испитивања и истраживања тржишта ради утврђивања процењене вредности предмета јавних набавки, а у вези са планирањем јавних набавки за 2019. и 2020. годину.

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

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

Спровођење поступака јавних набавки

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

1.4.1 Дом здравља је образовао комисије за јавне набавке чији је број чланова био у складу са одредбама члана 54 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно одредбама члана 92 важећег Закона о јавним набавкама.

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

1.4.2 Дом здравља за члана комисије за јавну набавку радова на објектима Дома здравља именовано лице које није запослено у Дому здравља, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54 став 7 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Решењем о образовању комисије за спровођење поступка јавне набавке радова, за члана комисије није именовано лице које има

одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке.

У комисију за јавне набавке је између осталих именовано и лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће образовање из области извођења радова. Лице је ангажовано за послове службеника за јавне набавке иако је Дом здравља у том периоду имао запослено лице које поседује сертификат за службеника за јавне набавке.

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

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

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

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

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

- 1) позиви за подношење понуда садрже све прописане елементе;
- 2) позиви за подношење понуда буду објављени на Порталу јавних набавки, као и на интернет страници Дома здравља;
- 3) позиви за подношење понуда за јавне набавке чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 Закона о јавним набавкама, односно једнака или већа од пет милиона динара буду објављени на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

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

1.5.2 Дом здравља није припремио конкурсну документацију на такав начин да понуђачи могу на основу ње да припреме прихватљиву понуду, јер је у поступку јавне набавке услуге сервисирање моторних возила у оквиру техничких спецификација навео само јединичне цене предметних услуга без навођења оквирних количина које ће се набавити, што није у складу са одредбом члана 61 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Увидом у образац понуде утврђено је да се предметни критеријуми за вредновање понуда састоје само од јединичних цена, односно у обрасцу понуде нису дате количине.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне

набавке (поднаслов „Спровођење поступака јавних набавки – Конкурсна документација“).

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

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

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

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

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

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

1.5.5 Дом здравља је конкурсном документацијом, у три од 12 узоркованих поступака јавних набавки, предвидео додатне услове који нарушавају начела обезбеђивања конкуренције и једнакости понуђача, као и додатне услове који проистичу из прописаних обавезних услова, што није у складу са одредбом чл. 10, 12, 75 став 2 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке лабораторијског потрошног материјала са закупом апарата, као додатни услов предвидео поседовање одређеног броја модела апарата који нуди, инсталирана на територији Републике Србије, што представља дискриминаторски услов за све потенцијалне заинтересоване понуђаче, чиме се нарушава

начело обезбеђивања конкуренције, што није у складу са одредбом чл. 10 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке услуге чишћења и одржавања објеката Дома здравља, као додатни услов предвидео поседовање најмање једног теретног возила и стандарде који се односе на организацију рада унутар самог потенцијалног понуђача, као и стандарде који проистичу из прописаних обавезних услова. На тај начин, одредио је додатне услове који нису у складу са чланом 75 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно услове који дискриминишу понуђача, што није у складу са одредбом чл. 12 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке радова на објектима Дома здравља, као додатни услов захтевао стандарде пословања који се односе на организацију рада унутар потенцијалног понуђача, као и стандарде који произилазе из обавезних услова прописаних чланом 75 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, чиме је одредио услове који дискриминишу понуђача, што није у складу са одредбом чл. 12 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

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

1.6 Дом здравља је закључио уговоре у вредности од 11,04 милиона динара супротно одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама.

1.6.1 Дом здравља је у поступку јавне набавке услуге сервисирања моторних возила за 2019. годину закључио уговор о јавној набавци који не садржи уговорену или процењену вредност набавке, нити количину услуга које се набављају, већ само уговорене цене за пет услуга које су биле предмет јавне набавке, односно закључио је уговор који не садржи битне елементе уговора. По овом уговору преузете су обавезе у износу од 14,89 милиона динара без пдв-а, што није у складу са одредбама члана 61 раније важећег Закона о јавним набавкама, одредбама чл. 462-466 Закона о облигационим односима

Дом здравља није у конкурсној навео количине предмета набавке, па самим тим ни понуда, као ни уговор не садрже укупну вредност предмета набавке. Процењена вредност ове јавне набавке износи 15.000.000 динара, док је вредност извршених набавки по овим уговорима 14.889.488 динара без пдв, односно 17.867.386 динара са пдв.

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

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

1.6.2 Дом здравља је у 2019. години доделио два уговора о јавној набавци у вредности од 11,04 милиона динара понуђачу чију је понуду био дужан да одбије као неприхватљиву, јер понуђач није доказао да испуњава додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је у 2019. години доделио уговор о јавној набавци лабораторијског и потрошног материјала за партију 13 у вредности од 6.720.001 динар са пдв, понуђачу чију је понуду био дужан да одбије као неприхватљиву, јер понуђач није доказао да испуњава додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, односно није доставио референтну листу, потписану и оверену од стране наручиоца код којих је апарат инсталиран, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је доделио уговор о јавној набавци услуга чишћења и одржавања објеката у вредности од 4.320.000 динара са пдв, групи понуђача чију је понуду био дужан да одбије као неприхватљиву, јер понуђач није доказао да испуњава додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, односно није доставио фотокопије раније реализованих уговора.

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

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

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

Увидом у документацију, утврђено је да Дом здравља у седам од 12 узоркованих поступака јавних набавки није у прописаном року од пет дана од дана закључења оквирног споразума, односно уговора о јавној набавци објавио обавештење о закљученом оквирном споразуму, односно уговору.

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

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

Праћење извршења уговора о јавним набавкама

1.7 Дом здравља је повећао обим предмета набавке без поштовања прописаног поступка и извршио набавку у износу од 7,21 милион динара без спроведеног поступка

1.7.1 Дом здравља је извршио набавку електричне енергије и природног гаса за 2019. годину у износу од 1,33 милиона динара преко вредности првобитно закљученог уговора, а да није пре истека рока оквирног оквирног споразума закључио нови уговор, што није у складу са одредбама члана 40 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

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

Дом здравља је преузео обавезе за електричну енергију у износу од 642.249 динара више од вредности закљученог уговора која је износила 7.080.000 динара са пдв, а да није пре истека рока оквирног оквирног споразума закључио нови уговор, што није у складу са одредбама члана 40 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је преузео обавезе за природни гас у износу од 683.045 динара више од вредности закљученог уговора која је износила 3.169.671 динар са пдв, а да није пре истека рока оквирног оквирног споразума закључио нови уговор, што није у складу са одредбама члана 40 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

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

1.7.2 Дом здравља је преузео обавезе најмање у износу од 5,88 милиона динара за набавку резервних делова које нису били предмет спроведеног поступка јавне набавке услуге сервисирања моторних возила за 2019. годину, односно без закљученог уговора и спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама члана 7, 7а и 31 раније важећег Закона о јавним набавкама.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у периоду важења уговора закљученог у поступку јавне набавке услуге

сервисирања моторних возила Дома здравља за 2019. годину, набавио резервне делове који нису били предмет спроведеног поступка јавне набавке најмање у износу од 5.875.488 динара (73% укупне вредности узоркованих фактура) и на тај начин преузео обавезе најмање у истом износу без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

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

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

1.7.3 Дом здравља није пратио извршење уговора о јавним набавкама горива, услуга сервисирања моторних возила и није уредио интерним актом и писаним процедурама начин праћења и извршења уговора о јавним набавкама.

Дом здравља није успоставио писане политике и процедуре у области јавних набавки и није донео интерни акт којим би уредио послове јавних набавки на нивоу Дома здравља.

У поступку ревизије је утврђено да лица задужена за контролу уговора о набавци услуга сервисирања моторних возила и набавке горива не прати извршење ових уговора о јавној набавци без обзира што је у уговорима јасно наведено име и презиме лица које је задужено за праћење ових уговора.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (**Препорука број 2**).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (*поднаслов „Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама“*).

1.7.4 Дом здравља није обрачунао, нити наплатио уговорну казну добављачима за кашњење у испоруци у износу од 639 хиљада динара, што није у складу са одредбама закључених Уговора о јавној набавци санитарских возила и медицинске опреме.

Дом здравља је у 2019. години спровео два поступка јавне набавке санитарских возила, као и један поступак набавке медицинске опреме у 2020. години у којима је закључио уговоре. Уговорима је дефинисао рок испоруке и уговорну казну у случају прекорачења рока испоруке. Иако је по једном уговору о набавци санитарских возила, прекорачен рок испоруке од осам дана, а по другом 24 дана, Дом здравља се није користио својим правом да наплати уговорну казну од 615.950 динара.

Такође, Дом здравља се није користио својим правом на наплату инструмента обезбеђења, али није ни обрачунао ни уговорну

казну за кашњење у испоруци од 39 дана у износу од 23.168 динара по закљученом уговору о набавци медицинске опреме.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама“).

Извештавање о јавним набавкама

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

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

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

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

Дом здравља је 21. јануара 2021. године објавио на Порталу јавних набавки податке о спроведеним набавкама у претходној години изузетим од примене важећег Закона о јавним набавкама, као и податке о уговорима закљученим у поступцима јавних набавки.

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

Набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама

1.9 Дом здравља је за узорковане набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама обезбедио конкуренцију.

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

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама“)

2. УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА

Акт о процени ризика за радна места у радној околини

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

2.1.1 Дом здравља је, сагласно одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду³ донео Акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини и утврдио начин и мере за њихово отклањање.

Дом здравља је у 2016. години усвојио Акт о процени ризика⁴ којим је утврђен начин и поступак процене ризика од настанка повреда на раду или оштећења здравља, односно обољења запосленог на радном месту и у радној околини, као и начин и мере за њихово отклањање, које послодавац уређује актом о процени ризика.

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

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

Дом здравља је у 2019. години донео Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији Дома здравља. Акт о процени ризика који је донет пре доношења поменутог правилника је био на снази и током 2020. године, а да нису вршене његове измене и допуне.

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

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

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

³ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 91/15, 113/17 – др.закон.

⁴ Број 2399 од 27. маја 2016. године.

Утврђивање права на рад са скраћеним радним временом

2.3 Дом здравља је за 120 запослених увео скраћено радно време супротно акту о процени ризика.

2.3.1 Дом здравља је увео скраћено радно време за 120 запослених који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком и којима није предложена мера скраћивања радног времена на основу стручне анализе медицине рада, што није у складу са одредбом члана 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и чл. 37 и 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На тај начин, преузете су обавезе и извршени расходи за плате, по основу 19.708 часова рада који нису ефективно извршени најмање у износу од 11,27 милиона динара, што није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља увео скраћено радно време за укупно 182 извршилаца који обављају послове на 25 радних места, од којих:

- њих 62 обавља послове на седам радних места која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, а
- њих 120 обавља послове на 18 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 18**).

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

2.4 Дом здравља није поштовао одредбе прописа којима се уређује право на скраћено радно време.

2.4.1 Дом здравља је закључио уговоре о раду на пуно радно време од 40 часова недељно са 62 запослена који обављају послове на радним местима која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, односно на којима је уведено скраћено радно време, што није у складу са одредбама члана 52 Закона о раду.

Увидом у уговоре о раду запослених који раде на пословима на којима је уведено скраћено радно време утврђено је да је уговорено пуно радно време од 40 сати недељно. Такође увидом у евиденцију о присутности на послу запослених утврђено је да се у ту евиденцију уносе подаци о дневном радном времену као да запослени ради пуно радно време од 40 сати недељно, односно осам сати дневно.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Увођење скраћеног радног времена (поднаслов „ Интерна контрола и интерна ревизија Прилог 1 – Контролне активности у области увођења скраћеног радног времена “).

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

ПРИОРИТЕТ 1⁵

1. Дом здравља није донео акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки, одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци, што није у складу са одредбама члана 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Интерни акт о јавним набавкама – Откривена неправилност 7),
2. Дом здравља није донео акт којим се ближе уређује начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Интерни акт о јавним набавкама – Откривена неправилност 8),
3. Дом здравља је објавио усклађени План јавних набавки за 2020. годину на Порталу јавних набавки у прописаном року од 10 дана од дана доношења, али не и на својој интернет страници, што није у складу са одредбама члана 88 став 3 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Интерна регулатива и планирање јавних набавки – План јавних набавки за 2020. годину усклађен са важећим Законом о јавним набавкама – Откривена неправилност 9),
4. Дом здравља није евидентирао све радње и акте током планирања јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 16 раније важећег и члана 41 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Процењена вредност јавних набавки – Откривена неправилност 10),
5. Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке лабораторијског потрошног материјала са закупом апарата, као додатни услов предвидео поседовање одређеног броја модела апарата који нуди, инсталирана на територији Републике Србије, што представља дискриминаторски услов за све потенцијалне заинтересоване понуђаче, чиме се нарушава начело обезбеђивања конкуренције, што није у складу са одредбом чл. 10 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступка јавних набавки – Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке – Откривена неправилност 14),
6. Дом здравља је у 2019. години доделио уговор о јавној набавци лабораторијског и потрошног материјала за партију 13 у вредности од 6.720.001 динара са пдв, понуђачу чију је понуду био дужан да одбије као неприхватљиву, јер понуђач није доказао да испуњава додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, односно није доставио референтну листу, потписану и оверену од стране наручиоца код којих је апарат инсталиран, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење

⁵ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана

поступака јавних набавки – Закључивање уговора о јавној набавци – Откривена неправилност 18),

ПРИОРИТЕТ 2⁶

7. Предлог плана потреба о робама и услугама Дома здравља које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. и 2020. годину није усвојен од стране управног одбора Дома здравља, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 2 – Јавне набавке – Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Планирање централизованих јавних набавки – Откривена неправилност 11),
8. Дом здравља није припремио конкурсну документацију на такав начин да понуђачи могу на основу ње да припреме прихватљиву понуду, јер је у поступку јавне набавке услуге сервисирање моторних возила у оквиру техничких спецификација навео само јединичне цене предметних услуга без навођења оквирних количина које ће се набавити, што није у складу са одредбом члана 61 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Конкурсна документација – Откривена неправилност 13),
9. Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке услуге чишћења и одржавања објеката Дома здравља, као додатни услов предвидео поседовање најмање једног теретног возила и стандарде који се односе на организацију рада унутар самог потенцијалног понуђача, као и стандарде који проистичу из прописаних обавезних услова. На тај начин, одредио је додатне услове који нису у складу са одредбом члана 75 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно услове који дискриминишу понуђаче, што није у складу са одредбом чл. 12 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке – Откривена неправилност 15),
10. Дом здравља је у поступку јавне набавке услуге сервисирања моторних возила за 2019. годину закључио уговор о јавној набавци који не садржи уговорену или процењену вредност набавке, нити количину услуга које се набављају, већ само уговорене цене за пет услуга које су биле предмет јавне набавке. односно закључио је уговор који не садржи битне елементе уговора. По овом уговору преузете су обавезе у износу од 14.889.488 динара без пдв-а, што није у складу са одредбама члана 61 раније важећег Закона о јавним набавкама, одредбама чл. 462 -466 Закона о облигационим односима (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Закључивање уговора о јавној набавци – Откривена неправилност 17),
11. Дом здравља је доделио уговор о јавној набавци услуга чишћења и одржавања објеката у вредности од 4.320.000 динара са пдв, групи понуђача чију је понуду био дужан да одбије као неприхватљиву, јер понуђач није доставио захтеване доказе за испуњеност додатних услова за учешће у поступку јавне набавке, односно није доставио фотокопије раније реализованих уговора што није у складу са одредбом члана 107 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Закључивање уговора о јавној набавци – Откривена неправилност 19),

⁶ ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана

12. Дом здравља није у прописаном року од пет дана од дана закључења оквирног споразума, односно уговора о јавној набавци објавио обавештење о закљученом оквирном споразуму, односно уговору и то у седам од 12 узоркованих поступака јавних набавки, што није у складу са одредбама члана 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Обавештење о закљученом уговору – Откривена неправилност 20),
13. Дом здравља није пратио извршење уговора о јавним набавкама горива, услуга сервисирања моторних возила и није уредио интерним актом и писаним процедурама начин праћења и извршења уговора о јавним набавкама (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија – Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама – Откривена неправилност 2),
14. Дом здравља није обрачунао, нити наплатио уговорну казну добављачима за кашњење у испоруци у износу од 615.950 динара, што није у складу са одредбом члана 5 Уговора о набавци санитарских возила (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија – Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама – Откривена неправилност 3),
15. Дом здравља није обрачунао, нити наплатио уговорну казну добављачима за кашњење у испоруци у износу од 23.168 динара, што није у складу са одредбом чл. X1 и X2 Уговора о набавци медицинске опреме (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија – Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама – Откривена неправилност 4),

ПРИОРИТЕТ 3⁷

16. Дом здравља је за члана комисије за јавну набавку радова на објектима Дома здравља именовано лице које није запослено у Дому здравља а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54 став 7 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Комисија за јавну набавку – Откривена неправилност 12),
17. Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке радова на објектима Дома здравља, као додатни услов захтевао стандарде пословања који се односе на организацију рада унутар потенцијалног понуђача, као и стандарде који произилазе из обавезних услова прописаних чланом 75 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, чиме је одредио услове који дискриминишу понуђаче, што није у складу са одредбом чл. 12 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке – Откривена неправилност 16)
18. Дом здравља је преузео обавезе најмање у износу од 5.875.488 динара за набавку резервних делова које нису били предмет спроведеног поступка јавне набавке услуге сервисирања моторних возила за 2019. годину, односно без закљученог уговора и спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама члана 7, 7а и 31 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење

⁷ ПРИОРИТЕТ 3 – Неправилности које је могуће отклонити у року до три године.

- поступака јавних набавки – Праћење извршења уговора о јавним набавкама – Откривена неправилност 21),
19. Дом здравља је извршио набавку електричне енергије за 2019. годину у износу од 642.249 динара преко вредности првобитно закљученог уговора, а да није пре истека рока оквирног оквирног споразума закључио нови уговор, што није у складу са одредбама члана 40 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Централизоване јавне набавке – Откривена неправилност 22),
 20. Дом здравља је извршио набавку природног гаса за 2019. годину у износу од 683.045 динара преко вредности првобитно закљученог уговора, а да није пре истека рока оквирног оквирног споразума закључио нови уговор, што није у складу са одредбама члана 40 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Централизоване јавне набавке – Откривена неправилност број 23),
 21. Дом здравља није усагласио податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим радним местима у Акту о процени ризика са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља, што није у складу са одредбама члана 6 став 1 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини (Прилог 3 – Увођење скраћеног радног времена – Акт о процени ризика за радна места у радној околини – Откривена неправилност 24),
 22. Дом здравља је увео скраћено радно време за 120 запослених који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком и којима није предложена мера скраћивања радног времена на основу стручне анализе медицине рада, што није у складу са одредбом члана 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и чл. 37 и 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На тај начин, преузете су обавезе и извршени расходи за плате, по основу 19.708 часова рада који нису ефективно извршени најмање у износу од 11.273.996 динара, што није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему (Прилог 3 – Увођење скраћеног радног времена – Утврђивање права на скраћено радно време – Откривена неправилност 25).
 23. 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 – Откривена неправилност 1),
 24. Дом здравља је закључио уговоре о раду на пуно радно време од 40 часова недељно са 62 запослена који обављају послове на радним местима која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, односно на којима је уведено скраћено радно време, што није у складу са одредбама члана 52 Закона о раду (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија – Контролне активности у области увођења скраћеног радног времена – Откривена неправилност 5),
 25. 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 – Откривена неправилност 6).

2. Резиме препорука

ПРИОРИТЕТ 1

1. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да донесу посебан акт којим ће ближе уредити начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Интерни акт о јавним набавкама – Препорука број 6),
2. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да план јавних набавки објављују и на интернет страници Дома здравља у року од 10 дана од дана доношења у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Интерна регулатива и планирање јавних набавки – План јавних набавки за 2020. годину усклађен са важећим Законом о јавним набавкама – Препорука број 7),
3. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Процењена вредност јавних набавки – Препорука број 8),

ПРИОРИТЕТ 2

4. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да Предлог плана потреба о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки достављају управном одбору Дома здравља на сагласност у складу са одредбама Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 2 – Јавне набавке – Интерна регулатива и планирање јавних набавки – Планирање централизованих јавних набавки – Препорука број 9),
5. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да се приликом спровођења поступака јавне набавке сервисирања моторних возила конкурсна документација сачињава на начин да омогући припрему и подношење понуде, односно пријаве и да се Уговори о јавној набавци закључују на основу укупне уговорене вредности а не на основу јединичних цена, у складу са одредбама члана 93 важећег Закона о јавним набавкама и одредбама Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Закључивање уговора о јавној набавци – Препорука број 12),
6. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уговоре о јавној набавци додељују на основу прихватљиве понуде у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Закључивање уговора о јавној набавци – Препорука број 13),
7. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обавештење о додели уговора или оквирног споразума објављују у роковима прописаним одредбама важећег Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Обавештење о закљученом уговору – Препорука број 14),
8. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности да се уреди и организује праћење и контрола извршења уговора о јавним

набавкама у складу са важећим Законом о јавним набавкама, како не би долазило до преузимања обавеза преко вредности уговора (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија – Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама – Препорука број 2),

9. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у случају прекорачења рока испоруке наплаћују уговорну казну ако је предвиђена уговором (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија – Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама – Препорука број 3),

ПРИОРИТЕТ 3

10. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом спровођења набавке радова за члана комисије за јавну набавку именују лице које има одговарајућа стручна знања из области која је предмет јавне набавке у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Комисија за јавну набавку – Препорука број 10),
11. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у конкурсној документацији критеријуме за избор привредног субјекта одређују на начин да не дискриминишу понуђаче, а имајући у виду предмет набавке (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке – Препорука број 11),
12. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да набавку услуга сервисирања моторних возила извршавају у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Праћење извршења уговора о јавним набавкама – Препорука број 15),
13. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да измене уговора о јавној набавци енергената врше у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Јавне набавке – Спровођење поступака јавних набавки – Централизоване јавне набавке – Препорука број 16),
14. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим радним местима у Акту о процени ризика ускладе са важећим Правилником о организацији и систематизацији послова у складу са одредбама Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини. (Прилог 3 – Увођење скраћеног радног времена – Акт о процени ризика за радна места у радној околини – Препорука број 17),
15. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ускладе акта којима се утврђује право на скраћено радно време и у складу са тим организују радно време (Прилог 3 – Увођење скраћеног радног времена – Утврђивање права на скраћено радно време – Препорука број 18).
16. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да усвоје стратегију управљања ризиком и да је редовно ажурирају у складу са одредбама Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија – Финансијско управљање и контрола – Препорука број 1),

17. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да акта којима се уводи скраћено радно време ускладе са прописима који уређују ову област (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија – Контролне активности у области увођења скраћеног радног времена – Препорука број 4),
18. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности на успостављању интерне ревизије у складу са одредбама Закона о буџетском систему и Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија – Интерна ревизија – Препорука број 5).

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Генерални државни ревизор

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

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу члана 9 Закона о Државној ревизорској институцији⁸, Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2021. годину⁹, Закључка о спровођењу ревизије Дома здравља „Чачак“, Чачак¹⁰ и Закључка о измени и допуни закључка о спровођењу ревизије Дома здравља „Чачак“, Чачак¹¹.

1. Предмет ревизије

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

2. Ревидирани период пословања

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

3. Информације о субјекту ревизије

Назив: Дом здравља Чачак, Чачак

Седиште и адреса: Веселина Миликића број 9, 32000 Чачак

Матични број: 17870017

ПИБ: 108578347

Број уписа у регистар: Привредни суд у Чачку број ФИ 15/14 од 3. јуна 2014. године, регистарски уложак број: 5-130-00 Привредни суд Чачак.

Историјат Дома здравља

Дом здравља Чачак, у свом првобитном облику основан је од стране Скупштине града Чачка, Одлуком о оснивању Дома здравља Чачак¹². У складу са чланом 74 став 2 Закона о здравственој заштити¹³ који је ступио на снагу 19. априла 2019. године, Република Србија је Одлуком о преузимању оснивачких права¹⁴ преузела оснивачка права над Домом здравља Чачак.

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

⁹ Број: 06-1635/2020-02/1 од 24. децембра 2020. године.

¹⁰ Број: 400-958/2021-05/1 од 12. маја 2021. године.

¹¹ Број: 400-958/2021-05/6 од 6. септембра 2021. године.

¹² Број 06-176/13-I од 3. и 4. октобра 2013. године.

¹³ „Службени гласник РС“, бр. 25/19.

¹⁴ „Службени гласник РС“, бр. 21/2020.

Делатност

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

У обављању своје делатности дом здравља ради на промоцији здравља и пружању превентивних, дијагностичких и терапијских услуге из; опште медицине, кућног лечења и неге, педијатрије, гинекологије, медицине рада, хитне медицинске помоћи са санитетским превозом, стоматологије, медицине спорта, поливалентне патронаже, социјалне медицине и статистике, лабораторијске дијагностике и фармацеутске делатности.

Органи Дома здравља

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

Вршећи своја оснивачка права Скупштина града Чачка је у 2018. и 2019. години донела:

- Решење о именовану директора Дома здравља Чачак, Чачак¹⁵,
- Решење о именовану три члана Управног одбора Дома здравља Чачак, Чачак¹⁶,
- Решење о именовану председника и два члана Управног одбора Дома здравља Чачак, Чачак¹⁷,
- Решење о именовану председника и једног члана Надзорног одбора Дома здравља Чачак, Чачак¹⁸ и
- Решење о именовану два члана Надзорног одбора Дома здравља Чачак, Чачак¹⁹.

Влада Републике Србије је на седници одржаној 5. марта 2020. године донела Одлуку о преузимању оснивачких права над домовима здравља, а над којима је оснивачка права вршила јединица локалне самоуправе. Одредбом члана 5 наведене одлуке утврђено је да послове и дужности директора и председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља врше лица именована до дана ступања на снагу ове одлуке, до именовања директора, председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља у складу са законом.

Законом о здравственој заштити је прописано да директора, заменика директора, председника и чланове управног и надзорног одбора именује и разрешава оснивач. Управни и надзорни одбор, по истеку мандата, односно разрешења, наставља да обавља послове у складу са законом и статутом здравствене установе до дана именовања нових, односно привремених органа, а највише три месеца од дана истека мандата, односно разрешења. Оснивач здравствене установе дужан је да именује управни и надзорни одбор здравствене установе најкасније у року од три месеца од дана истека мандата претходних органа²⁰. Директор здравствене установе именује се на основу јавног конкурса, који расписује управни одбор здравствене установе 90 дана пре истека мандата директора²¹. На основу предлога управног одбора, оснивач је дужан да изабере кандидата са ранг листе кога решењем именује за директора

¹⁵ Број 06-50/19-I од 23. и 24. априла 2019. године.

¹⁶ Број 06-160/18-I од 11., 12. и 13. јула 2018. године.

¹⁷ Број 06-223/18-I од 12., 13., 14. и 17. септембра 2018. године.

¹⁸ Број 06-223/18-I од 12., 13., 14. и 17. септембра 2018. године.

¹⁹ Број 06-160/18-I од 11., 12. и 13. јула 2018. године.

²⁰ члан 113 ст. 4, 8 и 9 Закона о здравственој заштити.

²¹ члан 116 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити.

здравствене установе²². 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 мандат²³.

Сагласно Закону о здравственој заштити управни одбор у дому здравља, поликлиници, апотекарској установи, заводу и болници има три члана, од којих је један члан из здравствене установе, а два члана су представници оснивача²⁴.

Сагласно Закону о здравственој заштити од дана преузимања оснивачких права над здравственим установама, Република Србија, односно аутономна покрајина, именовале органе здравствене установе у складу са овим законом²⁵.

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

Унутрашња организација Дома здравља

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

Организационе јединице Дома здравља утврђене Правилником о организацији и систематизацији послова
1) Служба за здравствену заштиту деце
2) Служба за здравствену заштиту школске деце
3) Служба за здравствену заштиту жена
4) Служба за здравствену заштиту одраслих становника
5) Служба за здравствену заштиту радника
6) Служба за кућно лечење и негу
7) Служба хитне медицинске помоћи и санитетског превоза
8) Служба за поливалентну патронажу
9) Служба за стоматолошку здравствену заштиту
10) Служба лабораторијске дијагностике
11) Служба социјалне медицине и статистике
12) Техничка служба
13) Служба за финансијске, економске и правне послове
14) Апотекарска служба

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.

²² члан 116 став 18 Закона о здравственој заштити.

²³ члан 117 став 1 Закона о здравственој заштити.

²⁴ члан 120 став 1 Закона о здравственој заштити.

²⁵ члан 262 став 3 Закона о здравственој заштити.

Финансирање Дома здравља

Дом здравља је здравствена установа из Плана мреже здравствених установа²⁶, 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 728.366.000 динара у 2020. години, 96% потиче из средстава организација за обавезно социјално осигурање, а 4% 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, по свим материјално значајним питањима у складу са применљивим критеријумима.

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

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

На основу процене ризика:

- у области јавних набавки утврђено је постојање ризика у свим фазама уговарања и праћења извршења закључених уговора о набавци добара, услуга и радова,
- у области расхода за запослене утврђен је ризик који се односи на увођење скраћеног радног времена за послове на радним местима са повећаним ризиком. Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

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

- 1) Закон о буџетском систему,
- 2) Закон о платама у државним органима и јавним службама²⁷,
- 3) Закон о здравственој заштити,
- 4) Закон о здравственом осигурању²⁸,
- 5) Закон о раду;
- 6) Закон о безбедности и здрављу на раду,
- 7) Закон о јавним набавкама,

²⁶ 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.

²⁷ „Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 116/08 - др. закони, 92/11, 99/11 - др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 - др. закон, 113/17 - др. закони, 95/18 - др. закони, 86/19 - др. закони и 157/20 - др. закони.

²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 25/19.

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

Критеријуми на основу којих је извршено оцењивање предмета ревизије су:

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

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

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

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

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

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

V – Прилози

Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија

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

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

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.

1.1 Финансијско управљање и контрола

1.1.1 Контролно окружење

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

- Статут, којим је утврдио делатност, унутрашњу организацију, управљање, пословање, услове за именовање и разрешење директора и друга питања од значаја;
- Правилник о организацији и систематизацији послова, којим је утврдио унутрашњу организацију, назив и врсте послова, врсту и степен стручне спреме, потребно знање, вештине и способности, опис послова које запослени обавља и његово надређено лице, као и друга питања везана за систематизацију послова;

1.1.2 Управљање ризицима

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

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

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

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

1.1.3 Контролне активности

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

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

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

Дом здравља није успоставио писане политике и процедуре у области јавних набавки. Као што је објашњено у делу Интерна регулатива и планирање јавних набавки Дом здравља није донео интерни акт којим би уредио послове јавних набавки на нивоу Дома здравља.

У поступку ревизије је утврђено да се по један примерак закљученог уговора о јавној набавци доставља организационој јединици која је корисник набавке и Служби

рачуноводства. Шеф Службе рачуноводства уговор о јавној набавци добара уноси у програм „NextBiz“ (уноси се број закљученог уговора, уговорене количине и јединичне цене без ПДВ-а). На овај начин је обезбеђена контрола извршења уговора, јер се и рачуни о набавци уносе у овај програм и том приликом се обавља контрола набављених количина и цена (програм не дозвољава да цене на рачуну буду различите у односу на уговорене, али количине могу да буду изнад уговорених). Међутим, не уносе се сви уговори о јавној набавци добара (на пример: није унет уговор о набавци горива), као ни уговори о набавци услуга и радова. Сваки уговор о јавној набавци садржи име и презиме лица које је задужено за праћење реализације уговора у смислу цена, количине и квалитета.

У поступку ревизије је утврђено да лица задужена за контролу уговора о набавци услуга сервисирања моторних возила и набавке горива не прате извршење ових уговора о јавној набавци без обзира што је у уговорима јасно наведено име и презиме лица које је задужено за праћење ових уговора. Руководство Дома здравља није доставило доказе да је током важења ових уговора контролисало праћење извршења уговора о јавним набавкама горива и услуге сервисирања моторних возила.

Јавна набавка горива за моторна возила (ЈН 23/2019)

Увидом у поступак јавне набавке горива за моторна возила (ЈН 23/2019) утврђено је да је заинтересовано лице захтевало појашњење конкурсне документације у вези са одредбом члана 3 Модела уговора о јавној набавци добара где је наведено да је понуђач дужан да током важења уговора врши испоруку горива по уговореној цени, с тим што има право на усклађивање цена горива у складу и проценту са позитивним прописима, уз обавезу претходног обавештавања наручиоца. Одговором наручиоца²⁹ се истиче да комисија наручиоца под позитивним прописима подразумева Закон о акцизама и да Одлуке продавца о промени цена нафтних деривата не представљају основ промене цена нафтних деривата, односно да смисао спровођења јавне набавке јесте да се уговори цена која би само могла мењати услед измене принудних прописа, јер у супротном спровођење јавне набавке у којој би након отварања била уговорена једна цена, а потом на дневном или седмичном нивоу била мењана, имало би за последицу обесмишљавање читавог поступка јавне набавке.

На овај начин Дом здравља је недвосмислено указао да је једини основ промене цене нафтних деривата за време трајања уговора о јавној набавци, промена висине акцизе на нафтне деривате.

Увидом у закључени Уговор о јавној набавци добара утврђено је да је у свему идентичан моделу уговора који је саставни део конкурсне документације, па самим тим и члан 3 којим се уговарају цена и плаћање.

Увидом у Усклађене динарске износе акциза³⁰ током 2020. године била је само једна промена висине акцизе на нафтне деривате. Од 1. јула 2020. године су у примени нови усклађени износи акциза на нафтне деривате.

²⁹ Број 4352/2 од 08. новембра 2019. године.

³⁰ 05 број 43-410/2020 од 21. јануара 2020. године и Службени гласник РС, број 78/2020.

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

Преглед износа повећања акцизе од 1. јула 2020. године

Врста акцизног производа	Јединица мере	Усклађени износ акцизе за 2019. годину	Усклађени износ акцизе од 1.7.2020. године	Повећање акцизе (у динарима)
Деривати нафте:		1	2	3=2-1
Безоловни бензин (тарифне ознаке номенклатуре СТ: 2710 12 41 00, 2710 12 45 00, 2710 12 49 00 и 2710 20 90 11)	Дин/литар	56,04	57,1	1,06
Гасна уља (тарифне ознаке номенклатуре СТ: 2710 19 43 00, 2710 19 46 00, 2710 19 47 00, 2710 19 48 00, 2710 20 11 00, 2710 20 15 00, 2710 20 17 00 и 2710 20 19 00)	Дин/литар	57,63	58,72	1,09
Остали деривати нафте који се добијају од фракција нафте које имају распон дестилације до 380 °S (тарифне ознаке номенклатуре СТ: 2710 12 11 00, 2710 12 15 00, 2710 12 21 00, 2710 12 25 00, 2710 12 90 00, 2710 19 11 00, 2710 19 15 00, 2710 19 29 00, 2710 19 31 00, 2710 19 35 00, 2710 19 99 00, 2710 20 90 19 и 2710 20 90 99)	Дин/ кг	67,17	68,45	1,28

У поступку ревизије извршен је увид у узорак испостављених рачуна по овом уговору и утврђено је да је било промене цене горива на месечном нивоу, односно врло често и више промена цена у току једног месеца, као и да је исказана јединична цена на највећем делу узоркованих фактура испод уговорене цене, док је на једном мањем делу узоркованих фактура изнад уговорене цене, односно ни на једној узоркованој фактури није било фактурисаног горива по уговореној цени. Одредбом члана 5 Уговора је одређено лице задужено за праћење испуњења овог уговора. На захтев ревизорског тима за достављањем података у вези са извршењем уговора лице задужено за праћење испуњења овог уговора је истакло да није било упознато са чињеницом да се цена горива исказана у уговору не може мењати у току важења уговора, осим у случају промене висине акцизе, као и да добављач није достављао претходна обавештења о измени цене горива, која су уговорена одредбом члана 3 Уговора.

Јавна набавка сервисирање моторних возила (ЈН 10/2019)

Увидом у документацију, утврђено је да Дом здравља није пратио извршење уговора о јавној набавци услуге сервисирања моторних возила, јер је набавио резервне делове који нису били предмет спроведеног поступка јавне набавке најмање у износу од 5.875.488 динара (73% укупне вредности узоркованих фактура) и на тај начин преузео обавезе најмање у истом износу без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

Поред тога, није се водило рачуна о стварно набављеним количинама услуга и добара, а што је потврђено увидом у рачун број 00067-1 од 31. јануара 2020. године, који гласи на износ од 959.142 динара са пдв, а који се односи на поправку санитетског возила које је оштећено приликом саобраћајног удеса. Увидом у Записник о извршеном увиђају саобраћајне незгоде³¹ утврђено је да се незгода догодила у улици др Драгише Мишовића, односно у близини Опште болнице Чачак, а чија удаљеност од сервисера не може бити 100 км колико је исказано и фактурисано на поменутом рачуну. Како је санитетско возило каско осигурано извршен је увид у Одлуку комисије

³¹ Број 852-369/2019 од 10. новембра 2019. године.

по приговору за накнаду штете осигуравајућег друштва³² где је утврђено да је вредност возила на дан штетног догађаја износила 737.500 динара, а тотална штета је процењена и исплаћена у износу од 518.462 динара.

Запослени у Дому здравља су ова одступања образложили наводећи да је сервисер стручан и компетентан у обављању сервисерских услуга, односно да сервисер сам процењује обим радова и које делове треба заменити.

Откривена неправилност 2: Дом здравља није пратио извршење уговора о јавним набавкама горива, услуга сервисирања моторних возила и није уредио интерним актом и писаним процедурама начин праћења и извршења уговора о јавним набавкама.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности да се уреди и организује праћење и контрола извршења уговора о јавним набавкама у складу са важећим Законом о јавним набавкама, како не би долазило до преузимања обавеза преко вредности уговора.

Јавне набавке санитарских возила (ЈН 5/2019 ЈН и 15/2019)

Уговор о јавној набаци санитарског возила (ЈН 5/2019) је закључен 13. маја 2019. године, са роком испоруке од три дана од дана закључења уговора. Добављач је возило испоручио са закашњењем од осам дана. Одредбом члана 5 Уговора уговорена је казна од 0,5% од укупно уговорене цене коју је добављач у обавези да плати за сваки дан закашњења, као и могућност да Дом здравља једнострано раскине уговор у случају да добављач не плати уговорну казну у року од пет дана. Дом здравља није обрачунао уговорну казну за кашњење у испоруци од осам дана у износу од 219.200 динара.

Уговор о јавној набаци санитарских возила (ЈН 15/2019) је закључен 11. октобра 2019. године, са роком испоруке од 30 дана од дана закључења уговора. Добављач је возила испоручио са закашњењем од 24 дана. Одредбом члана 5 Уговора уговорена је казна од 0,5% од укупно уговорене цене коју је добављач у обавези да плати за сваки дан закашњења, али не више од 5% од уговорене цене. Поред тога, уговорена је и могућност да Дом здравља једнострано раскине уговор у случају да добављач не плати уговорну казну у року од пет дана. Дом здравља није обрачунао уговорну казну за кашњење у испоруци од 24 дана у износу од 5% вредности уговора, односно 396.750 динара.

Откривена неправилност 3: Дом здравља није обрачунао, нити наплатио уговорну казну добављачима за кашњење у испоруци у износу од 615.950 динара, што није у складу са одредбом члана 5 Уговора о набавци санитарских возила.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у случају прекорачења рока испоруке наплаћују уговорну казну ако је предвиђена уговором.

Јавна набавка медицинске опреме (ЈН 17/2020)

Јавна набавка медицинске опреме (ЈН 17/2020) спроведена је у 2020. години по одредбама важећег Закона о јавним набавкама. Закључено је осам уговора и то 3. децембра 2020. године.

Одредбом члана III закључених уговора уговорен је рок испоруке до 30 дана након потписивања уговора. Сви добављачи су испоштовали рок испоруке, осим добављача са којим је закључен уговор за партију број два, а који је испоручио медицинску опрему са закашњењем од 39 дана.

³² Број 265-2020/АО од 8. октобра 2020. године.

Одредбом члана Х1 Уговора је уговорено да понуђач у случају прекорачења рока за испоруку, плати на име пенала 2 промила дневно, а највише 5% од вредности уговора, док је одредбом члана Х2 Уговора предвиђено поред осталог, да уколико понуђач значајно закасни са испоруком уговорене опреме (преко 15 дана у односу на уговорени рок) Дом здравља има право да депоновани инструмент обезбеђења поднесе на наплату банци.

Дом здравља се није користио својим правом на наплату инструмента обезбеђења, нити је обрачунао уговорну казну за кашњење у испоруци од 39 дана у износу од 23.168 динара.

Откривена неправилност 4: Дом здравља није обрачунао, нити наплатио уговорну казну добављачима за кашњење у испоруци у износу од 23.168 динара, што није у складу са одредбом чл. Х1 и Х2 Уговора о набавци медицинске опреме. (Препорука број 3)

Контролне активности у области увођења скраћеног радног времена

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

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

Увидом у уговоре о раду запослених који раде на пословима на којима је уведено скраћено радно време утврђено је да је уговорено пуно радно време од 40 сати недељно. Такође увидом у евиденцију о присутности на послу запослених утврђено је да се у ту евиденцију уносе подаци о дневном радном времену од 40 сати недељно као да запослени ради пуно, иако раде скраћено радно време. Одговорна лица Дома здравља су у изјашњењу, чињеницу да је уговорено пуно радно време од 40 сати недељно запосленима којима је уведено скраћено радно време, образложила да је то учињено уз консултације са Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање, а како би се и запосленима који раде скраћено радно време обрачунала и исплатила пуна плата.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља увео скраћено радно време за укупно 182 извршиоца који обављају послове на 25 радних места, од којих:

- њих 62 обавља послове на седам радних места која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, а
- њих 120 обавља послове на 18 радних места која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

Откривена неправилност 5: Дом здравља је закључио уговоре о раду на пуно радно време од 40 часова недељно са 62 запослена који обављају послове на радним местима која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, односно на којима је уведено скраћено радно време, што није у складу са одредбама члана 52 Закона о раду.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да акта којима се уводи скраћено радно време ускладе са прописима који уређују ову област.

1.2 Интерна ревизија

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

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

Дом здравља није Правилником о организацији и систематизацији послова систематизовао послове интерног ревизора.

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

Откривена неправилност 6: 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 5: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности на успостављању интерне ревизије у складу са одредбама Закона о буџетском систему и Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

Прилог 2 – 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 (у даљем тексту: раније важећи Закон о јавним набавкама) и Законом о јавним набавкама који је донет 2019. године, а у примени је од 1. јула 2020. године (у даљем тексту: важећи Закон о јавним набавкама). На основу наведених закона донето је више подзаконских аката којима су јавне набавке ближе уређене. Сагласно члану 239 став 1 важећег Закона о јавним набавкама поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене наведеног закона окончани су по прописима³³ према којима су започети.

Дом здравља је у 2019. и 2020. години спровео десет отворених поступака и 35 поступака јавних набавки мале вредности. Укупна вредност закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години³⁴ износи 129.593.636 динара.

У поступку ревизије је извршен увид у финансијске извештаје, пословне књиге, Портал јавних набавки, интернет страницу Дома здравља, као и у изворну документацију о спроведеним набавкама добара, услуга и радова у оквиру одабраног узорка. Вредност закључених уговора без ПДВ, обухваћених тестирањем износи 73.910.897 динара³⁵ динара и чини 57% од укупне вредности закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години.

2.1 Интерна регулатива и планирање јавних набавки

Интерни акт о јавним набавкама

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

Дом здравља није имао посебан акт којим би ближе уредио поступак јавне набавке унутар наручиоца за време примене раније важећег Закона о јавним набавкама, што није у складу са одредбама члана 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

³³ Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС, бр.124/2012, 14/2015 и 68/2015) и подзаконска акта донета на основу тог закона.

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

³⁵ У вредност узоркованих закључених уговора није урачуната вредност јавне набавке сервисирање моторних возила (ЈН 10/2019) чија је процењена вредност 15.000.000 динара, јер закључени уговори у овом поступку не садрже вредност.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља нема акт о ближе уређивању поступака јавних набавки како је то прописано важећим Законом о јавним набавкама³⁶.

Откривена неправилност 7: Дом здравља није донео акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки, одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци, што није у складу са одредбама члана 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 8: Дом здравља није донео акт којим се ближе уређује начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да донесу посебан акт којим ће ближе уредити начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Службеник за јавне набавке

Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова у Дому здравља³⁷, у Служби за финансијске, економске и правне послове у оквиру одсека за економске послове систематизовао радно место Службеника за јавне набавке - главни референт за јавне набавке. Запослени који је распоређен на послове службеника за јавне набавке је положио стручни испит за службеника за јавне набавке пет месеци након распоређивања, односно у септембру 2018. године³⁸.

Дом здравља је уговором о делу, у периоду од јануара 2019. године до децембра 2020. године, ангажовао лице које није запослено у Дому здравља, за обављање послова службеника за јавне набавке у вези са спровођењем поступака јавних набавки (израда конкурсне документације, позива за подношења понуда, објављивању истих на порталу управе за јавне набавке, као и комуникација са заинтересованим лицима).

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

³⁶ Изјашњење Дома здравља од 16. јула 2021. године.

³⁷ Број 1410 од 17. новембра 2014. године са изменама и допунама: 23.03.2018. године, 29.06.2018. године, 19.08.2019. године, 26.03.2021. године.

³⁸ Сертификат број 15242-02-513/2018-3375 од 27. септембра 2018. године.

Планирање јавних набавки

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи прописане елементе, као и да исти са свим његовим каснијим изменама и допунама објави на Порталу јавних набавку и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења³⁹.

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 набавки⁴⁰.

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

План јавних набавки за 2019. годину

Одлукама⁴¹ Управног одбора Дома здравља, усвојено је укупно пет измена Плана јавних набавки за 2019. годину. Увидом у садржину пете измене⁴² утврђено је да је Дом здравља планирао спровођење поступака јавних набавки укупне процењене вредности 146.551.338 динара, од чега за набавку добара 117.471.438 динара, за набавку услуга 26.579.900 динара и за набавку радова 2.500.000 динара.

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

у динарима			
Предмет набавке	Врста поступка	Број поступака	Процењена вредност
1	2	3	4
Добра	Отворени поступак - централизована набавка	3	35.537.272
	Отворени поступак	6	64.592.500
	Јавна набавка мале вредности	11	17.341.666
Услуге	Отворени поступак	1	15.000.000
	Јавна набавка мале вредности	10	11.579.900
Радови	Јавна набавка мале вредности	1	2.500.000
Укупно		32	146.551.338

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

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

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

³⁹ Одредба члана 51 ст. 1 и 3 раније важећег Закона о јавним набавкама и одредба члана 88 ст.1 и 3 важећег Закона о јавним набавкама.

⁴⁰ Одредба члана 52 ст. 1 и 2 раније важећег Закона о јавним набавкама и одредба члана 88 ст.6 и 7 важећег Закона о јавним набавкама.

⁴¹ Број 235/73-5 од 14. фебруара 2019. године; 235/81-3 од 3. јуна 2019; 235/81-2 од 19. августа 2019; 235/87-3 од 28. октобра 2019; 235/88-2 од 3. децембра 2019 и 235/89-2 од 23. децембра 2019. године.

⁴² План јавних набавки за 2019. годину од 23. децембра 2019. године.

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

Увидом у Портал јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објавио План јавних набавки, као и свих пет измена Плана јавних набавки за 2019. годину након усвајања од стране Управног одбора Дома здравља.

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

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

План јавних набавки за 2020. годину

Одлуком⁴³ Управног одбора Дома здравља донетој на седници одржаној 12. фебруара 2020. године усвојен је План јавних набавки за 2020. годину. Одлуком⁴⁴ Управног одбора Дома здравља донетој на седници одржаној 5. јуна 2020. године усвојена је Прва измена Плана јавних набавки 1/2020 за 2020. годину којом је Дом здравља планирао спровођење поступака јавних набавки укупне процењене вредности 77.550.410 динара, од чега за набавку добара 53.758.711 динара, за набавку услуга 20.639.866 динара и за набавку радова 3.151.833 динара.

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

		у динарима	
Предмет набавке	Врста поступка	Број поступака	Процењена вредност
1	2	3	4
добра	Отворени поступак - централизована набавка	3	28.920.296
	Отворени поступак	5	15.508.333
	Јавна набавка мале вредности	9	9.330.082
услуге	Отворени поступак -	1	9.969.500
	Јавна набавка мале вредности	10	10.670.366
радови	Отворени поступак -	1	3.151.833
Укупно:		29	77.550.410

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

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

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

⁴³ Број: 235/93-2 од 12. фебруара 2020. године.

⁴⁴ Број: 235/96-3 од 5. јуна 2020. године.

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

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

Одлукама⁴⁵ Управног одбора Дома здравља усвојен је План јавних набавки за 2020. годину (верзија један и два) у складу са одредбом члана 239 став 2 важећег Закона о јавним набавкама.

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

у динарима

Предмет набавке	Врста поступка	Број поступака	Процењена вредност
1	2	3	4
Добра	Отворени поступак	1	6.087.990
Услуге	Отворени поступак	1	750.000
Укупно:		2	6.837.990

Увидом у План јавних набавки за 2020. годину који је донет у складу са раније важећим Законом о јавним набавкама, План јавних набавки за 2020. годину (верзија један) који је донет у складу са важећим Законом о јавним набавкама, покренуте поступке јавних набавки у 2020. години, утврђено је да је Дом здравља све планиране поступке по раније важећем Закону о јавним набавкама започео пре 1. јула 2020. године, односно пре почетка примене важећег Закона о јавним набавкама, осим поступка јавне набавке медицинске опреме чија је процењена вредност износила 3.500.000 динара. Како је План јавних набавки за 2020. годину по раније важећем Закону о јавним набавкама усклађен почетком јуна 2020. године (25 дана пре почетка примене важећег Закона о јавним набавкама) и како је садржао поменути планирану јавну набавку медицинске опреме, Дом здравља је био дужан да план јавних набавки усклади са одредбама овог закона. План јавних набавки је усклађен са одредбама важећег Закона о јавним набавкама 23. октобра 2020. године, а први поступак набавке, у складу са овим планом, је покренут 02. новембра 2020. године⁴⁶.

Увидом у Портал јавних набавки и интернет страницу Дома здравља утврђено је да је Дом здравља објавио обе верзије усклађеног Плана јавних набавки за 2020. годину на Порталу јавних набавки у прописаном року, али да исте није објавио на својој интернет страници.

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

Откривена неправилност 9: Дом здравља је објавио усклађени План јавних набавки за 2020. годину на Порталу јавних набавки у прописаном року од 10 дана од дана доношења, али не и на својој интернет страници, што није у складу са одредбама члана 88 став 3 важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 7: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да план јавних набавки објављују и на интернет страници Дома здравља у року од 10 дана од дана доношења у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

⁴⁵ Број: 235/98-3 од 23.10.2020. године и број 235/100-3 од 14.12. 2020. године.

⁴⁶ Одлука о спровођењу поступка јавне набавке за прикупљање понуда и доделу уговора за јавну набавку добара: медицинска опрема за потребе Дома здравља „Чачак“, Чачак (ЈН 17/2020), број 3947 од 02. новембра 2020. године.

Процењена вредност јавних набавки

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

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

Дом здравља није пружио доказе да је за планиране јавне набавке у 2019. и 2020. години документовао спровођење испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке на којем се заснива процењена вредност тих јавних набавки. Одговорна лица су дала информацију тиму за ревизију да је Дом здравља утврђивао процењену вредност на основу података о вредности добара, услуга и радова набављених у претходној години и расположивих средстава за финансирање набавки у текућој години, да је пре покретања поступка јавне набавке прибављао понуде од потенцијалних понуђача, али да није сачињавао записнике о наведеним радњама што је у супротности са одредбом члана 16 раније важећег Закона о јавним набавкама и одредбом члана 41 важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 10: Дом здравља није евидентирао све радње и акте током планирања јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 16 раније важећег и члана 41 важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 8: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања јавних набавки у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Планирање централизованих јавних набавки

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

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

Током 2018. и 2019. године Дом здравља је спровео прописану процедуру за доношење Плана потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. и 2020. годину. Предлог плана потреба за 2019. годину садржи потребе за лековима са Листе лекова који се издају и прописују на терет средстава обавезног здравственог осигурања А, А1, Б, Ц и Д и набавке електричне енергије. Предлог плана потреба за 2020. годину садржи потребе за лековима са Листе лекова који се издају и прописују на терет средстава обавезног здравственог осигурања А, А1, Б, Ц и Д и набавке гаса. Оба Предлога плана је донео директор Дома здравља, али ниједан није достављен управном одбору Дома здравља на усвајање. Завод за јавно здравље Чачак је дао позитивно мишљење на Предлог плана потреба Дома здравља о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. годину и 2020. годину.

У току поступка ревизије је утврђено да је управни одбор Дома здравља није донео План потреба о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. и 2020. годину, што није у складу да одредбом члана 4 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Откривена неправилност 11: Предлог плана потреба о робама и услугама Дома здравља које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. и 2020. годину није усвојен од стране управног одбора Дома здравља, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да Предлог плана потреба о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки достављају управном одбору Дома здравља на усвајање у складу са одредбама Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

2.2 Спровођење поступака јавних набавки

Дом здравља је у 2019. и 2020. години покренуо и окончао, односно спровео 10 отворених поступака⁴⁷ и 35 поступака јавних набавки мале вредности⁴⁸.

Тестирањем је обухваћено 12 јавних набавки планираних и спроведених у 2019. и 2020. години, од чега шест отворених поступака и шест поступака јавних набавки мале вредности.

Укупна вредност закључених уговора без ПДВ у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години⁴⁹ износи 129.593.636 динара. Вредност закључених уговора без ПДВ, обухваћених тестирањем износи 73.910.897 динара⁵⁰ и чини 57% од укупне вредности закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 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	
1	2	3	4	5	6	
1/2019	Услуге прања веша	1.094.800	ЈНМВ	6.3.2019.	1.020.000	
5/2019	Санитетско возило	4.583.300	ЈНМВ	13.5.2019.	4.566.667	
6/2019	Медицинска опрема	600.000	ЈНМВ	15.5.2019.	550.000	
8/2019	Лабораторијски потрошни материјал са закупом апарата	33.003.500	Отворени поступак (13 партија)	30.7.2019.	32.611.464	
10/2019	Сервисирање моторних возила	15.000.000	Отворени поступак (шест партија)	12.8.2019.	-	
15/2019	Санитетска возила	6.612.500	Отворени поступак	11.10.2019.	6.612.500	
16/2019	Радови на објектима Дома здравља	2.016.700	ЈНМВ	11.9.2019.	2.009.860	
23/2019	Гориво за возила	10.375.000	Отворени поступак	25.12.2019.	8.856.426	
25/2019	Санитетски потрошни материјал	8.225.500	Отворени поступак (49 партија)	Фебруар и новембар 2020.	6.922.410	
28/2019	Услуге чишћења и одржавања објеката	3.600.000	ЈНМВ	6.1.2020.	3.600.000	
30/2019	Средства за одржавање хигијене	1.500.000	ЈНМВ	29.1.2020.	1.095.935	
Укупно 2019. година		86.611.300			67.845.262	
17/2020	Медицинска опрема	6.087.990	Отворени поступак (осам партија)	3.12.2020.	6.065.635	
Укупно 2020. година		6.087.990			6.065.635	
Укупно 2019. и 2020. година		92.699.290			73.910.897	

⁴⁷ и започео спровођење три отворена поступка у 2020. години које је окончано у 2021. години, док је два отворена поступка покренуо у 2018. години, а окончао у 2019. години.

⁴⁸ четири поступка јавне набавке мале вредности је покренуто у 2018. години, а окончано у 2019. години, а три поступка покренуто у 2020. години а окончано у 2021. години.

⁴⁹ Износ закључених уговора не обухвата вредност уговора који су закључени спровођењем централизованог поступка јавне набавке од стране Републичког фонда за здравствено осигурање.

⁵⁰ У вредност узоркованих закључених уговора није урачуната вредност јавне набавке сервисирање моторних возила (ЈН 10/2019) чија је процењена вредност 15.000.000 динара, јер закључени уговори у овом поступку не садрже вредност.

Покретање поступка јавне набавке

Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки, док само у изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки⁵¹. 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 набавке⁵².

Увидом у План јавних набавки за 2019. и 2020. годину и у документацију о покренутих, односно спроведених поступцима јавних набавки утврђено је да је Дом здравља у обе године спроводио поступке јавних набавки који су предвиђени у плановима јавних набавки.

Одлука о покретању поступка

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

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

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

- 1) услуга прања веша⁵³ (ЈН 1/2019),
- 2) санитетско возило⁵⁴ (ЈН 5/2019),
- 3) медицинска опрема⁵⁵ (6/2019),
- 4) лабораторијски потрошни материјал са закупом апарата⁵⁶ (ЈН 8/2019),
- 5) сервисирање моторних возила⁵⁷ (ЈН 10/2019),
- 6) санитетска возила⁵⁸ (ЈН 15/2019),
- 7) радови на објектима Дома здравља⁵⁹ (ЈН 16/2019),
- 8) гориво за моторна возила⁶⁰ (ЈН 23/2019),
- 9) санитетски потрошни материјал⁶¹ (ЈН 25/2019)
- 10) услуга чишћења и одржавања објеката⁶² (ЈН 28/2019),
- 11) средства за одржавање хигијене⁶³ (30/2019).

⁵¹ 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.

⁵² члан 51 став 4 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године и члан 88 став 4 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

⁵³ Одлука број 728 од 19. фебруара 2019. године.

⁵⁴ Одлука број 1565 од 9. априла 2019. године.

⁵⁵ Одлука број 1777 од 19. априла 2019. године.

⁵⁶ Одлука број 2222 од 23. маја 2019. године.

⁵⁷ Одлука број 2428 од 5. јуна 2019. године.

⁵⁸ Одлука број 3377 од 23. августа 2019. године.

⁵⁹ Одлука број 3460 од 30. августа 2019. године.

⁶⁰ Одлука број 4352 од 4. новембра 2019. године.

⁶¹ Одлука број 4737 од 4. децембра 2019. године.

⁶² Одлука број 4990 од 24. децембра 2019. године.

⁶³ Одлука број 5040 од 26. децембра 2019. године.

Комисија за јавну набавку

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

Према раније важећем Закону о јавним набавкама наручилац је између осталог, био дужан да обезбеди да решење о образовању комисије садржи пословно име наручиоца, правни основ за доношење решења, назив органа који доноси решење, назив решења, наводе о образовању комисије, предмет и број јавне набавке, именовању, овлашћењима, дужностима и задацима комисије, као и рокове за извршење задатака комисије, као и да решењем именује заменике чланова комисије⁶⁴.

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

Према раније важећем Закону о јавним набавкама у комисију се не могу именовати лица која могу бити у сукобу интереса за тај предмет јавне набавке, а након доношења решења чланови комисије потписују изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса⁶⁵.

Према важећем Закону о јавним набавкама након отварања понуда или пријава, члан комисије за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак јавне набавке потписује изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса и исти је дужан да се изузме из поступка јавне набавке уколико у било којој фази тог поступка дође до сазнања о постојању сукоба интереса⁶⁶.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да су у свим узоркованим поступцима јавних набавки, сви чланови комисије и њихови заменици потписали изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса.

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

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља донео решења о образовању комисије за јавну набавку са најмање три члана, као и да су у састав комисија за јавне набавке именовани службеник за јавне набавке и лице са стеченим образовањем на правном факултету у складу са одредбом члана 54 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно члана 92 ст. 3 и 4 важећег Закона о јавним набавкама.

Налаз: Дом здравља је образовао комисије за јавне набавке чији је број чланова био у складу са одредбама члана 54 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно одредбама члана 92 важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка радови на објектима Дома здравља (ЈН 16/2019)

Чланом 54 став 7 раније важећег Закона о јавним набавкама, је прописано да се за чланове комисије именују лица која имају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке.“ Ставом 8 истог члана, даје се право

⁶⁴ Одредба члана 54 ст. 3 и 4 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁶⁵ Одредба члана 54 ст. 9 и 10 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁶⁶ Одредба члана 50 ст. 7 и 8 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁶⁷ Одредба члана 54 ст. 5 и 7 раније важећег Закона о јавним.

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

Супротно наведеном, Решењем о образовању комисије⁶⁸ за спровођење поступка јавне набавке радова, за члана комисије није именовано лице које има одговарајуће стручно образовање из области извођења радова.

У комисију за јавне набавке је између осталих именовано и лице које није запослено код наручиоца, а које нема одговарајуће образовање из области извођења радова. Лице је ангажовано за послове службеника за јавне набавке иако је Дом здравља у том периоду имао запослено лице које поседује сертификат за службеника за јавне набавке.

Откривена неправилност 12: Дом здравља је за члана комисије за јавну набавку радова на објектима Дома здравља именовано лице које није запослено у Дому здравља, а које нема одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке, што није у складу са чланом 54 став 7 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 10: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом спровођења набавке радова за члана комисије за јавну набавку именују лице које има одговарајућа стручна знања из области која је предмет јавне набавке у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Огласи о јавној набавци

Према раније важећем Закону о јавним набавкама садржина огласа о јавној набавци утврђена је у Прилогу 3 овог закона. Огласи о јавној набавци објављују се на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца. Огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 овог закона⁶⁹ објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа⁷⁰.

Према Закону о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године садржина огласа о јавној набавци утврђена је у Прилогу 4 овог закона. Огласи се објављују преко Портала јавних набавки на стандардним обрасцима чију садржину утврђује Канцеларија за јавне набавке. Јавни позив, претходно информативно обавештење, периодично индикативно обавештење и обавештење о успостављању система квалификације у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у форми за објављивање која ће бити доступна на Порталу јавних набавки⁷¹.

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

- позиви за подношење понуда садрже све прописане елементе;
- позиви за подношење понуда буду објављени на Порталу јавних набавки, као и на интернет страници Дома здравља;
- позиви за подношење понуда за јавне набавке чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 Закона о јавним набавкама,

⁶⁸ Број 3460-1 од 30. августа 2019. године.

⁶⁹ Једнака или већа од 5.000.000 динара.

⁷⁰ Одредба члана 55 став 2 и члан 57 став 1 и 2 Закона о јавним набавкама.

⁷¹ Одредба члана 105 ст. 5, и 8 Закона о јавним набавкама.

односно једнака или већа од 5.000.000 динара буду објављени на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

Налаз: Дом здравља је сачињавао позиве за подношење понуда прописане садржине утврђене у Прилогу 3 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно у Прилогу 4 важећег Закона о јавним набавкама.

Налаз: Дом здравља је објављивао позив за подношење понуда за јавне набавке чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 Закона о јавним набавкама, односно једнака или већа од 5.000.000 динара на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у складу са одредбом члана 57 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно одредбом члана 105 став 8 важећег Закона о јавним набавкама.

Конкурсна документација

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

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

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

Управа за јавне набавке ближе уређује обавезне елементе конкурсне документације и утврђује оквирне моделе конкурсних документација⁷². Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова⁷³ је ближе уредио обавезне елементе конкурсне документације коју наручилац припрема у поступку јавне набавке и начин доказивања испуњености услова за учешће у поступку јавне набавке.

Према важећем Закону о јавним набавкама конкурсна документација у зависности од врсте поступка јавне набавке нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце документа које подnose 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

⁷² Члан 61 ст. 4 и 10 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁷³ „Службени гласник РС“, бр. 86/2015 и 41/2019.

набавке ближе уређује садржину конкурсне документације⁷⁴. 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.

Јавна набавка услуга сервисирање моторних возила (ЈН 10/2019)

Дом здравља је у Конкурсној документацији навео да ће одлуку о додели уговора у јавној набавци услуга сервисирања моторних возила (ЈН10/2019) донети применом критеријума „економски најповољнија понуда“. Економски најповољнија понуда се заснива на следећим елементима критеријума:

- 1) Укупна цена норма сата (по партији) из обрасца понуде – 80 пондера;
- 2) Укупна цена услуге редовног сервисирања (по партији) из обрасца понуде – 10 пондера;
- 3) Гарантни рок на извршене услуге (у месецима) – 5 пондера;
- 4) Гарантни рок на уграђене делове и материјал (у месецима) – 5 пондера.

Увидом у образац понуде утврђено је да се предметни критеријуми за вредновање понуда састоје само од јединичних цена, односно у обрасцу понуде нису дате количине. У ситуацији када се предмет набавке састоји од више ставки, односно свака партија се састоји од више позиција, а количина није одређена, у тим случајевима понуђена јединична цена не може бити меродаван критеријум или елемент критеријума на основу ког би се вршила оцена понуда.

С обзиром на чињеницу да висина понуђене цене зависи од количине предмета набавке, понуде нису упоредиве и немогуће је утврдити њену стварну вредност у односу на процењену вредност набавке.

Ако јавну набавку није могуће унапред планирати са становишта обима и количина, а предмет те набавке су повремене поправке или редовно одржавање, које се пружају, испоручују или изводе према стандардним, уобичајеним спецификацијама, а не према специфичним захтевима наручиоца, наручилац може да се определи да јавну набавку добара, услуга или радова, изврши кроз неку другу врсту поступка у складу са Законом о јавним набавкама.

Откривена неправилност 13: Дом здравља није припремио конкурсну документацију на такав начин да понуђачи могу на основу ње да припреме прихватљиву понуду, јер је у поступку јавне набавке услуге сервисирање моторних возила у оквиру техничких спецификација навео само јединичне цене предметних услуга без навођења оквирних количина које ће се набавити, што није у складу са одредбом члана 61 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Препорука број 12)

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

⁷⁴ члан 93 став 2 и 4 Закона о јавним набавкама.

обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у текућој буџетској години, као и да модел уговора у том случају, као обавезни елемент конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке, мора садржати одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

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

Налаз: Дом здравља је обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори о набавци добара и услуга закључени у трајању до 12 месеци који се извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што је 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.

Упутство понуђачима како да сачине понуду

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

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

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

Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке

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

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

Јавна набавка лабораторијског потрошног материјала са закупом апарата (ЈН 8/2019)

У поступку јавне набавке лабораторијског потрошног материјала са закупом апарата – двогодишње потребе (ЈН 8/2019), конкурсном документацијом (страна 12/60) су дефинисани додатни услови и то да понуђач за партију девет достави референтну листу којом потврђује да су најмање три апарата, а модела који нуди, инсталирана на територији Републике Србије, за партије 10 и 13 најмање пет апарата и за партију 12 најмање 10 апарата, као и да се исти доказују достављањем референтних листа, потписаних и оверених од стране наручиоца код којих је апарат инсталиран, а на сопственом обрасцу.

Овако одређени додатни услови су дискриминаторски, јер онемогућавају учешће понуђача који располаже апаратом који може одговорити захтеву наручиоца, али их није инсталирао у захтеваном броју на територији Републике Србије, јер се на пример ради о новијем моделу који је тек стигао на тржиште.

Откривена неправилност 14: Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке лабораторијског потрошног материјала са закупом апарата, као додатни услов предвидео поседовање одређеног броја модела апарата који нуди, инсталирана на територији Републике Србије, што представља дискриминаторски услов за све потенцијалне заинтересоване понуђаче, чиме се нарушава начело обезбеђивања конкуренције, што није у складу са одредбом чл. 10 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 11: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у конкурсној документацији критеријуме за избор привредног субјекта одређују на начин да не дискриминишу понуђаче, а имајући у виду предмет набавке.

Јавна набавка услуге чишћења и одржавања објеката Дома здравља (ЈН 28/2019)

У поступку јавне набавке мале вредности услуге чишћења и одржавања објеката Дома здравља (ЈН 28/2019), на страни 5/34 Конкурсне документације, прописана је обавеза обиласка локације од стране заинтересованих понуђача, који су дужни да као доказ уз понуду доставе попуњену, потписану и оверену потврду којом то доказују, а Образац исте се налази на страни 30/34 Конкурсне документације. У противном, наведено је да ће понуда бити одбијена као неприхватљива.

Тако одређена обавеза по својој суштини представља додатни услов за учешће у поступку јавне набавке. Наметање обавезе обиласка локације као додатног услова, је нецелисходно, јер сви подаци, као и околности које могу да утичу на припремање понуде и касније извршење преузете обавезе, морају бити наведени у конкурсној документацији. При томе, обавеза обиласка терена представља трошак за сваког понуђача, посебно имајући у виду удаљеност седишта потенцијалних понуђача у односу на место на којем ће се услуге изводити. На тај начин су у фази поступка јавне набавке који се односи на период припреме понуде, потенцијални понуђачи доведени у неравноправан положај.

Сагласно претходно наведеном, не може се одбити понуда понуђача који није доставио попуњен и потписан Образац, из разлога што то не представља битан недостатак понуде из члана 106 Закона о јавним набавкама, због којег се не би могла утврдити њена стварна садржина или је упоредити са другим понудама.

Као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу техничког капацитета, наручилац је између осталог захтевао да понуђач поседује најмање једно теретно возило у власништву понуђача (стр. 6/34), иако је предмет набавке само

набавка услуге чишћења а не и материјал за одржавање хигијене који је набављен у посебном поступку јавне набавке (број јавне набавке 30/2019), а у којем као додатни услов наручилац није захтевао да понуђач поседује најмање једно теретно возило у власништву или закупу понуђача.

У делу који се односи на кадровски капацитет захтевано је да понуђач у моменту подношења понуде има минимум 25 запослених, од чега 25 хигијеничара и једног санитарног техничара (стр. 6/34) а што је укупно 26 запослених, као и да сви имају завршен санитарни преглед и да су вакцинисани против хепатитиса Б. „Goodhouse“ доо Београд је, као овлашћени члан групе понуђача доставио доказе о техничком капацитету за 23 запослена, од којих је шесторо у радном односу на неодређено време, а 17 на одређено време од три до шест месеци. Други члан групе понуђача, Беоник доо Београд, је доставио доказе да је ангажовао пет лица по основу уговора о обављању привремених и повремених послова (четири лица од септембра 2019. године и једно лице од децембра исте године).

Конкурсном документацијом (стр. 6/34) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке наручилац је захтевао да понуђач поседује важеће сертификате, и то: SRPS ISO 9001:2008 (систем управљања квалитетом), SRPS ISO 14001:2004 (систем управљања животном средином) или одговарајући SRPS OHSAS 18001:2007 (систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду), SRPS ISO 22301:2014 (стандард за менаџмент). У поступку јавне набавке је пристигла само једна понуда која је оцењена као прихватљива.

Стандард SRPS ISO 9001:2008 (систем управљања квалитетом) није био у примени у моменту формирања конкурсне документације, већ стандард SRPS ISO 9001:2015 (систем управљања квалитетом) који је у примени од 30. октобра 2015. године⁷⁵. Понуђач је у својој понуди доставио стандард SRPS ISO 9001:2015.

Стандард SRPS ISO 14001:2004 (систем управљања животном средином) није могао да буде у примени у моменту формирања конкурсне документације, већ једино стандард SRPS ISO 14001:2015 који је у примени 30. октобра 2015. године, а који је заменио стандард SRPS ISO 14001:2005 (систем управљања животном средином) који је био у примени до тада⁷⁶. Понуђач је у својој понуди доставио стандард SRPS ISO 14001:2015.

Стандард SRPS OHSAS 18001:2007 (систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду) није био у примени у моменту формирања конкурсне документације, јер је 2008. године замењен стандардом SRPS OH SAS 18001:2008 (систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду) и био у примени до 5. априла 2018. године⁷⁷, када је повучен и замењен стандардом SRPS ISO 45001:2018. Понуђач је у својој понуди доставио стандард SRPS OH SAS 18001:2008.

Стандард SRPS ISO 22301:2014 (друштвена безбедност) је био у примени од 2014. године до 30. априла 2020. године, када је замењен стандардом SRPS EN ISO 22301:2020 (безбедност и отпорност). Понуђач је у својој понуди доставио тражени стандард, односно SRPS ISO 22301:2014.

Поред тога, наведени ISO стандарди се односе на организацију рада унутар самог потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих

⁷⁵ Решење о доношењу и повлачењу српских стандарда и сродних докумената, број 3095/58-51-02/2015 од 30. октобра 2015. године, које је донео директор Института за стандардизацију Србије.

⁷⁶ Решење о доношењу и повлачењу српских стандарда и сродних докумената, број 3095/58-51-02/2015 од 30. октобра 2015. године, које је донео директор Института за стандардизацију Србије.

⁷⁷ Решење о доношењу и повлачењу српског стандарда, број 1986/2-51-02/2018 од 5. априла 2018. године, које је донео директор Института за стандардизацију Србије.

процедура из наведених области пословања. Наведеним ISO стандардима се не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке.

Треба такође навести да стандарди у вези заштите животне средине и безбедности на раду произилазе из прописаних обавезних услова, па у том смислу нема законског основа да се утврђују као додатни услови.

Тако одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке нису у логичкој вези са предметом набавке јер нису везани за извршење предмета набавке, а из тих разлога и ограничавају конкуренцију.

Откривена неправилност 15: Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке услуге чишћења и одржавања објеката Дома здравља, као додатни услов предвидео поседовање најмање једног теретног возила и стандарде који се односе на организацију рада унутар самог потенцијалног понуђача, као и стандарде који проистичу из прописаних обавезних услова. На тај начин, одредио је додатне услове који нису у складу са чланом 75 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно услове који дискриминишу понуђаче, што није у складу са одредбом чл. 12 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Препорука број 11)

Јавна набавка радова на објектима Дома здравља (ЈН 16/2019)

У поступку јавне набавке мале вредности радова на објектима Дома здравља (ЈН 16/2019), на страни 4/45 Конкурсне документације, прописана је обавеза обиласка локације од стране заинтересованих понуђача, који су дужни да као доказ уз понуду доставе попуњену, потписану и оверену потврду којом то доказују, а Образац исте се налази на страни 42/45 Конкурсне документације. У противном, наведено је да ће понуда бити одбијена као неприхватљива.

Не може се одбити понуда понуђача који није доставио попуњен и потписан Образац, из разлога што то не представља битан недостатак понуде из члана 106 раније важећег Закона о јавним набавкама, због којег се не би могла утврдити њена стварна садржина или је упоредити са другим понудама.

Тако одређена обавеза по својој суштини представља додатни услов за учешће у поступку јавне набавке.

Конкурсном документацијом на страни 8/45 у делу који се односи на додатне услове наручилац је захтевао да понуђач располаже неопходним пословним капацитетом, односно примењује систем менаџмента квалитета у складу са захтевима стандарда који се односе на област извођења радова и то: SRPS ISO 9001:2018, SRPS ISO 14001:2005 и SRPS OH SAS 18001:2008. У поступку јавне набавке је пристигла само једна понуда која је оцењена као прихватљива.

Стандард SRPS ISO 9001:2018 не постоји и није био у примени у моменту формирања конкурсне документације, већ стандард SRPS ISO 9001:2015 (систем управљања квалитетом) који је у примени од 30. октобра 2015. године⁷⁸ и који је заменио претходно важећи стандард SRPS ISO 9001:2008. Понуђач је у својој понуди доставио стандард SRPS ISO 9001:2015.

⁷⁸ Решење о доношењу и повлачењу српских стандарда и сродних докумената, број 3095/58-51-02/2015 од 30. октобра 2015. године, које је донео директор Института за стандардизацију Србије.

Стандард SRPS ISO 14001:2005 (систем управљања животном средином) је застарео, односно повучен је 30. октобра 2015. године⁷⁹, и у примени је стандард SRPS ISO 14001:2015. Понуђач је у својој понуди доставио стандард SRPS ISO 14001:2015.

Такође и стандард SRPS ON SAS 18001:2008 (систем управљања заштитом здравља и безбедношћу на раду) је застарео, односно повучен 5. априла 2018. године⁸⁰, и у примени је стандард SRPS ISO 45001:2018. Понуђач је у својој понуди доставио стандард SRPS ISO 45001:2018.

Осим што захтевани стандарди нису били у примени или нису ни постојали у моменту спровођења поступка јавне набавке потребно је нагласити да се наведени стандарди односе на организацију рада унутар самог понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведених области пословања. Наведеним ISO стандардима се не доказује квалификованост и способност понуђача да изврши предмет набавке, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке.

Одредбом члана 75 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке прописано је поштовање обавезе од стране понуђача које произлазе из важећих прописа о заштити на раду. Наручилац је дужан да од понуђача или кандидата захтева, а они су дужни да у понуди изричито наведу да су поштовали обавезе из наведених области.

Сагласно наведеном поштовање прописа из наведене области заштите животне средине и безбедности на раду, представља прописан обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке па из тог разлога нема законског основа да наручилац ове обавезе утврди и као део додатне услове пословног и кадровског капацитета понуђача.

Наручилац је даље, конкурсном документацијом (стр. 8/45) као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке, у погледу кадровског капацитета, између осталог захтевао да понуђач располаже најмање једним лицем са седмим степеном стручне спреме са уверењем о положеном испиту за обављање послова безбедности и здравља на раду и најмање једним лицем које је обучено за пружање прве помоћи.

Тако одређени додатни услови за учешће у поступку јавне набавке нису у логичкој вези са предметом набавке јер нису везани за извршење предмета набавке, а из тих разлога и ограничавају конкуренцију.

Откривена неправилност 16: Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке радова на објектима Дома здравља, као додатни услов захтевао стандарде пословања који се односе на организацију рада унутар потенцијалног понуђача, као и стандарда који произилазе из обавезних услова прописаних чланом 75 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, чиме је одредио услове који дискриминишу понуђаче, што није у складу са одредбом чл. 12 и 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Препорука број 11)

⁷⁹ Решење о доношењу и повлачењу српских стандарда и сродних докумената, број 3095/58-51-02/2015 од 30. октобра 2015. године, које је донео директор Института за стандардизацију Србије.

⁸⁰ Решење о доношењу и повлачењу српског стандарда, број 1986/2-51-02/2018 од 5. априла 2018. године, које је донео директор Института за стандардизацију Србије.

Закључивање уговора о јавној набавци

Укупна вредност закључених уговора без ПДВ у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години⁸¹ износи 129.593.636 динара. Вредност закључених уговора без ПДВ, обухваћених тестирањем износи 73.910.897 динара⁸² и чини 57% од укупне вредности закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години.

Јавна набавка сервисирање моторних возила (ЈН 10/2019)

Одредбом члана 2 Правилника о обавезним елементима у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова који је донет у складу са раније важећим Законом о јавним набавкама, између осталог, је прописано да конкурсна документација сходно природи предмета набавке у отвореном поступку садржи: врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл.

Одредбом члана 2 Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки који је донет у складу са важећим Законом о јавним набавкама, између осталог, је прописано да конкурсна документација сходно природи предмета набавке садржи: врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл.

Дом здравља је у поступку јавне набавке сервисирање моторних возила за потребе Дома здравља „Чачак“ Чачак закључио три уговора⁸³ у прописаним роковима. Увидом у закључене уговоре утврђено је да су сва три уговора типска, да се у делу уговора где се уговара цена, наводи да ће цене сервисних услуга бити у складу са понудом, а да је након тога наведена табела из обрасца понуде, са понуђеним јединичним ценама услуга. Као што је описано у делу конкурсне документације која се односи на критеријум и елементе критеријума за доделу уговора, Дом здравља није у конкурсној навео количине предмета набавке, па самим тим ни понуда, као ни уговор не садрже укупну вредност предмета набавке. Процењена вредност ове јавне набавке износи 15.000.000 динара, док је вредност извршених набавки по овим уговорима 14.889.488 динара без пдв, односно 17.867.386 динара са пдв.

Откривена неправилност 17: Дом здравља је у поступку јавне набавке услуге сервисирања моторних возила за 2019. годину закључио уговор о јавној набавци који не садржи уговорену или процењену вредност набавке, нити количину услуга које се набављају, већ само уговорене цене за пет услуга које су биле предмет јавне набавке. односно закључио је уговор који не садржи битне елементе уговора. По овом уговору преузете су обавезе у износу од 14.889.488 динара без пдв-а, што није у складу са одредбама члана 61 раније важећег Закона о јавним набавкама, одредбама чл. 462 -466 Закона о облигационим односима.

Препорука број 12: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да се приликом спровођења поступака јавне набавке сервисирања моторних возила конкурсна

⁸¹ Износ закључених уговора не обухвата вредност уговора који су закључени спровођењем централизованог поступка јавне набавке од стране Републичког фонда за здравствено осигурање.

⁸² У вредност узоркованих закључених уговора није урачуната вредност јавне набавке сервисирање моторних возила (ЈН 10/2019) чија је процењена вредност 15.000.000 динара, јер закључени уговори у овом поступку не садрже вредност.

⁸³ Број 2773/2019 од 12.08.2019. године, број 2774/2019 од 12.08.2019. године и број 2775/2019 од 14.08.2019. године.

документација сачињава на начин да омогући припрему и подношење понуде, односно пријаве и да се Уговори о јавној набавци закључују на основу укупне уговорене вредности а не на основу јединичних цена, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама и Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

Јавна набавка лабораторијског и потрошног материјала са закупом апарата (ЈН 8/2019)

Дом здравља је прихватио понуду понуђача за партију број 13 иако понуђач није доставио доказ да испуњава додатни услов, односно није доставио референтну листу, потписану и оверену од стране наручиоца код којих је апарат инсталиран, а на сопственом обрасцу, већ је сам попунио и оверио наведени документ. Исти понуђач је поднео понуде и за партије 2, 3, 5 и 6. Наручилац је са понуђачем закључио уговор о набавци лабораторијског и потрошног материјала за све партије за које је поднео понуде укупне вредности од 12.095.569 динара са пдв од чега се на партију 13 односи 6.720.001 динар са пдв (5.600.001 динар без пдв). Дом здравља је до 30. јула 2021. године по овом уговору набавио лабораторијски потрошни материјал у износу од 5.733.720,00 динара са пдв.

Откривена неправилност 18: Дом здравља је у 2019. години доделио уговор о јавној набавци лабораторијског и потрошног материјала за партију 13 у вредности од 6.720.001 динара са пдв, понуђачу чију је понуду био дужан да одбије као неприхватљиву, јер понуђач није доказао да испуњава додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, односно није доставио референтну листу, потписану и оверену од стране наручиоца код којих је апарат инсталиран, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 13: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уговоре о јавној набавци додељују на основу прихватљиве понуде у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка услуга чишћења и одржавања објеката (ЈН 28/2019)

Наручилац је конкурсном документацијом захтевао да понуђач располаже пословним капацитетом и то да је у периоду 2017.-2018. година вршио истородне услуге у здравственим објектима на минималној површини од 3.000 м² по години у најмање две здравствене установе и као доказ навео достављање фотокопија раније реализованих уговора као и Обрасца конкурсне документације (Потврда о референцама). „Goodhouse“ доо Београд је доставио два Обрасца број 15 (Потврде о референцама) из две здравствене установе да је у периоду 2017.-2018. година вршио истородне услуге на површини од 3.840 м² и 4.000 м², али није доставио фотокопију реализованих уговора. Такође, ни други понуђач није доставио тражене доказе.

Откривена неправилност 19: Дом здравља је доделио уговор о јавној набавци услуга чишћења и одржавања објеката у вредности од 4.320.000 динара⁸⁴ са пдв, групи понуђача чију је понуду био дужан да одбије као неприхватљиву, јер понуђач није доставио захтеване доказе за испуњеност додатних услова за учешће у поступку јавне

⁸⁴ На основу спроведеног поступка јавне набавке број 28/2019 дана 6. јануара 2020. године закључен је Уговор број 25 вредности 3.600.000 динара без ПДВ-а, односно 4.320.000 динара са ПДВ-ом.

набавке, односно није доставио фотокопије раније реализованих уговора што није у складу са одредбом члана 107 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Препорука број 13)

Обавештење о закљученом уговору

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

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

Јавна набавка сервисирање моторних возила (ЈН 10/2019)

Дом здравља је у поступку јавне набавке сервисирање моторних возила објавио обавештење о закљученом уговору са закашњењем од седам дана, односно 21. августа 2019. године, што није у складу са роком прописаним одредбом члана 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка санитарског потрошног материјала (ЈН 25/2019)

Дом здравља је у поступку јавне набавке санитарског потрошног материјала закључио оквирне споразуме са добављачима 11. фебруара 2020. године и истог дана закључио уговоре са добављачима по основу оквирних споразума.

Обавештења о закљученом оквирном споразуму објавио је са закашњењем од 15 дана, односно 3. марта 2020. године, а обавештење о закљученом уговору је објавио са закашњењем од 17 дана, односно 5. марта 2020. године, што није у складу са одредбом члана 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка лабораторијског потрошног материјала са закупом апарата (ЈН 8/2019)

Дом здравља је у поступку јавне набавке лабораторијског потрошног материјала са закупом апарата закључио уговоре са добављачима 30. јула 2019. године.

Обавештења о закљученом уговору је објавио са закашњењем од четири дана, односно 9. августа 2019. године, што није у складу са одредбом члана 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка санитарских возила (ЈН 15/2019)

Дом здравља је у поступку јавне набавке санитарских возила закључио уговор са добављачима 11. октобра 2019. године.

Обавештења о закљученом уговору је објавио са закашњењем од једног дана, односно 17. октобра 2019. године, што није у складу са одредбом члана 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка радова на објектима Дома здравља (ЈН 16/2019)

Дом здравља је у поступку јавне набавке радова на објектима Дома здравља закључио уговор са добављачем 19. септембра 2019. године.

Обавештења о закљученом уговору је објавио са закашњењем од седам дана, односно 1. октобра 2019. године, што није у складу са одредбом члана 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка услуге чишћења и одржавања објеката Дома здравља (ЈН 28/2019)

Дом здравља је у поступку јавне набавке радова на објектима Дома здравља закључио уговор са добављачем 6. јануара 2020. године.

Обавештења о закљученом уговору је објавио са закашњењем од два дана, односно 15. јануара 2020. године, што није у складу са одредбом члана 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка средстава за одржавање хигијене (ЈН 30/2019)

Дом здравља је у поступку јавне набавке средстава за одржавање хигијене закључио оквирне споразуме са добављачима 29. јануара 2020. године и истог дана закључио уговоре са добављачима по основу оквирних споразума.

Обавештења о закљученом оквирном споразуму објавио је са закашњењем од девет дана, односно 12. фебруара 2020. године, а обавештење о закљученом уговору није ни објавио, што није у складу са одредбом члана 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 20: Дом здравља није у прописаном року од пет дана од дана закључења оквирног споразума, односно уговора о јавној набавци објавио обавештење о закљученом оквирном споразуму, односно уговору и то у седам од 12 узоркованих поступака јавних набавки, што није у складу са одредбама члана 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 14: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обавештење о додели уговора или оквирног споразума објављују у роковима прописаним одредбама важећег Законом о јавним набавкама.

Праћење извршења уговора о јавним набавкама

Сагласно раније важећем Закону о јавним набавкама наручилац може након закључења уговора о јавној набавци без спровођења поступка јавне набавке повећати обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора, при чему укупна вредност повећања уговора не може да буде већа од вредности из члана 39 став 1 овог закона, под условом да је та могућност јасно и прецизно наведена у конкурсној документацији и уговору о јавној набавци⁸⁵.

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

⁸⁵ Одредба члана 115 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

15.000.000 динара, односно мања од 15% првобитне вредности уговора за набавку радова и од 50.000.000 динара⁸⁶.

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 једног уговора о јавној набавци услуга, повећао обим набавке за 5.875.488 динара у односу на уговорене вредности, без спроведеног поступка јавне набавке. Увећање обима набавки код сваког појединачног закљученог уговора, прелази 5% уговорене вредности.

Јавна набавка сервисирања моторних возила (ЈН 10/2019)

У поступку ревизије на одабраном узорку фактура извршена је провера уговорених предмета набавке као и цена. Као што је напред описано Дом здравља је за услуге сервисирања уговорио јединичне цене услуга, односно уговорио је цену норма сата за услуге ванредног сервисирања возила по врстама радова, као услугу редовног сервиса која подразумева делове потребне за мали сервис и саму услугу сервисирања. Увидом у узорак фактура утврђено је да је Дом здравља углавном набављао делове који нису били предмет поступка јавне набавке. У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у периоду важења уговора закљученог у поступку јавне набавке услуге сервисирања моторних возила Дома здравља за 2019. годину, набавио резервне делове који нису били предмет спроведеног поступка јавне набавке најмање у износу од 5.875.488 динара (73% укупне вредности узоркованих фактура) и на тај начин преузео обавезе најмање у истом износу без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 21: Дом здравља је преузео обавезе најмање у износу од 5.875.488 динара за набавку резервних делова које нису били предмет спроведеног поступка јавне набавке услуге сервисирања моторних возила за 2019. годину, односно без закљученог уговора и спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама члана 7, 7а и 31 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 15: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да набавку услуга сервисирања моторних возила извршавају у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Централизоване јавне набавке

Централизована јавна набавка електричне енергије

Дом здравља је у Плану набавки за 2019. годину предвидео набавку електричне енергије процењене вредности 5.900.000 динара без ПДВ-а. Дом здравља је закључио уговор⁸⁷ за куповину и испоруку електричне енергије са балансном одговорношћу. Уговор је закључен на вредност од 5.900.000 динара без ПДВ-а, односно 7.080.000 динара са ПДВ-ом за 560.000 kWh електричне енергије за период од 1. октобра 2019. године до 30. септембра 2020. године. Уговорена је јединична фиксна цена по kWh електричне енергије. У укупну уговорену вредност закљученог уговора урачунати су

⁸⁶ Одредба члана 160 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

⁸⁷ Број 3746 од 23. септембра 2019. годину.

сви трошкови преноса и дистрибуције електричне енергије као и државни порези, акцизе, таксе и накнаде. У уговору је наведено да овај уговор важи до утрошка средстава, а најдуже годину дана од дана закључења што је у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, финансијско планирање и јавне набавке, а у складу са оквирним споразумом⁸⁸ који је закључио Републички фонд за здравствено осигурање.

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

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

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

Укупно преузете обавезе по овом уговору за 12 месеци важења уговора износиле су 7.722.249 динара са ПДВ-ом, од чега 6.891.949 динара на терет средстава обавезног здравственог осигурања, а 830.300 динара на терет сопствених средстава Дома здравља.

Дом здравља је преузео обавезе у износу од 642.249 динара више од вредности закљученог уговора која је износила 7.080.000 динара. У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља по уговору за набавку електричне енергије закљученом за 2019. годину, повећао обим набавке најмање у износу од 354.000 динара, односно до 5% првобитне вредности уговора, а да није донео и објавио одлуку о измени уговора и доставио извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији. Дом здравља је повећао обим набавке и преко 5% вредности првобитно закљученог уговора, односно најмање у износу од 288.249 динара.

Откривена неправилност 22: Дом здравља је извршио набавку електричне енергије за 2019. годину у износу од 642.249 динара преко вредности првобитно закљученог уговора, а да није пре истека рока оквирног споразума закључио нови уговор, што није у складу са одредбама члана 40 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 16: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да измене уговора о јавној набавци енергената врше у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

Централизована јавна набавка природног гаса

Дом здравља је у Плану набавки за 2019. годину предвидео набавку природног гаса процењене вредности 2.900.000 динара без ПДВ-а. Дом здравља је закључио уговор⁸⁹ за куповину и испоруку природног гаса. Уговор је закључен на вредност од

⁸⁸ Број 65-1/19 од 30. августа 2019. године.

⁸⁹ Број 3314 од 19. августа 2019. годину.

2.881.519 динара без ПДВ-а, односно 3.169.671 динар са ПДВ-ом за 58.500 Sm³ природног гаса за период од 1. септембра 2019. године до 31. августа 2020. године. Уговорена је цена природног гаса која се утврђује у складу са методологијом за формирање цене природног гаса на слободном тржишту, односно формулом коју дефинише снабдевач и која чини саставни део Уговора. У укупну уговорену вредност закљученог уговора урачуната је количина природног гаса по Sm³ за период од годину дана, трошкови приступа систему за транспорт и дистрибуцију гаса као и накнада за унапређење енергетске ефикасности.

Уговор је закључен на основу оквирног споразума⁹⁰ који је закључио Републички фонд за здравствено осигурање.

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

Укупно преузете обавезе по овом уговору за 12 месеци важења уговора износиле су 3.852.716 динара са ПДВ-ом, од чега 3.140.769 динара на терет средстава обавезног здравственог осигурања, а 711.947 динара на терет сопствених средстава Дома здравља.

Одредбама члана 115 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да 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, под условом да је та могућност јасно и прецизно наведена у конкурсној документацији и уговору о јавној набавци. У случају из става 1 овог члана наручилац је дужан да донесе одлуку о измени уговора и да у року од три дана од дана доношења исту објави на Порталу јавних набавки и извештај достави Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Дом здравља је преузео обавезе у износу од 683.045 динара више од вредности закљученог уговора која је износила 3.169.671 динар. У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља по уговору за набавку природног гаса закљученом за 2019. годину, повећао обим набавке најмање у износу од 158.484 динара, односно до 5% првобитне вредности уговора, а да није донео и објавио одлуку о измени уговора и доставио извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији. Дом здравља је повећао обим набавке и преко 5% вредности првобитно закљученог уговора, односно најмање у износу од 524.561 динар.

Откривена неправилност 23: Дом здравља је извршио набавку природног гаса за 2019. годину у износу од 683.045 динара преко вредности првобитно закљученог уговора, а да није пре истека рока оквирног споразума закључио нови уговор, што није у складу са одредбама члана 40 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Препорука број 18)

⁹⁰ Број 54-1/19 од 24. јула 2019. године.

2.3 Извештавање о јавним набавкама

Наручилац је дужан да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама.⁹¹ Наручилац доставља Управи за јавне набавке тромесечне извештаје Управи за јавне набавке најкасније до 10. у месецу који следи по истеку тромесечја.⁹²

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

Дом здравља је 21. јануара 2021. године објавио на Порталу јавних набавки податке о спроведеним набавкама у претходној години⁹³ изузетим од примене важећег Закона о јавним набавкама, 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 важећег Закона о јавним набавкама у складу са чланом 181 став 3 овог закона, као и податке о уговорима закљученим у поступцима јавних набавки.

2.4 Набавке на које се закон не примењује

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

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

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

⁹¹ Одредба члана 132 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁹² Одредба члана 132 ст. 2 и 4 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁹³ За период од 1. јула 2020. године, тј. од почетка примене важећег Закона о јавним набавкама.

Прилог 3 – Увођење скраћеног радног времена

3.1 Акт о процени ризика за радна места у радној околини

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

Дом здравља је у 2016. години усвојио Акт о процени ризика⁹⁴ којим је утврђен начин и поступак процене ризика од настанка повреда на раду или оштећења здравља, односно обољења запосленог на радном месту и у радној околини, као и начин и мере за њихово отклањање, које послодавац уређује актом о процени ризика.

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

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

Дом здравља је у 2019. години донео Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији Дома здравља. Акт о процени ризика који је донет пре доношења поменутог правилника је био на снази и током 2020. године, а да нису вршене његове измене и допуне.

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

⁹⁴ Број 2399 од 27. маја 2016. године.

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

Табела број 5. Упоредни преглед организационих јединица утврђених Правилником о организацији и систематизацији послова и организационих јединица наведених у Акту о процени ризика

Организационе јединице Дома здравља утврђене Правилником о организацији и систематизацији послова	Организационе јединице Дома здравља наведене у Акту о процени ризика
Служба за здравствену заштиту деце	Служба за здравствену заштиту деце и школске деце
Служба за здравствену заштиту школске деце	-
Служба за здравствену заштиту жена	Служба за здравствену заштиту жена
Служба за здравствену заштиту одраслих становника	Служба за здравствену заштиту одраслих становника
Служба за здравствену заштиту радника	Служба за здравствену заштиту радника
Служба за кућно лечење и негу	Служба за кућно лечење и негу
Служба хитне медицинске помоћи и санитетског превоза	Служба хитне медицинске помоћи
Служба за поливалентну патронажу	Служба за поливалентну патронажу
Служба за стоматолошку здравствену заштиту	Служба за стоматолошку здравствену заштиту
Служба лабораторијске дијагностике	Служба лабораторијске дијагностике
Служба социјалне медицине и статистике	Служба социјалне медицине и статистике
Техничка служба	Техничка служба
Служба за финансијске, економске и правне послове	Служба за финансијске, економске и правне послове
Апотекарска служба	Апотекарска служба

Откривена неправилност 24: Дом здравља није усагласио податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим радним местима у Акту о процени ризика са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља, што није у складу са одредбама члана 6 став 1 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

Препорука број 17: Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да податке о унутрашњим организационим јединицама и систематизованим радним местима у Акту о процени ризика ускладе са важећим Правилником о организацији и систематизацији послова у складу са одредбама Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

3.2 Утврђивање права на скраћено радно време

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

Одредбом члана 38 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе радно време се скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и стручном

анализом службе медицине рада. Послодавац актом о процени ризика утврђује радна места с повећаним ризиком.

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

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

Дом здравља нема усвојену Одлуку о распореду радног времена. Дом здравља је у више наврата захтевао од оснивача да усвоји Одлуку о почетку и завршетку радног времена на основу које би Дом здравља могао да донесе одлуку о распореду радног времена. С обзиром на чињеницу да оснивач никада није усвојио одлуку о почетку и завршетку радног времена, Дом здравља је током ревидираног периода примењивао распоред радног времена на основу ког је уведено скраћено радно време за одређене групе послова, утврђено у складу са смерницама датим у члану 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Да је овакав распоред рада био у примени и током 2020. године потврђено је увидом у електронску евиденцију почетка и завршетка радног времена.

Увидом у уговоре о раду запослених који раде на пословима на којима је уведено скраћено радно време утврђено је да је уговорено пуно радно време од 40 сати недељно. Такође увидом у евиденцију о присутности на послу запослених утврђено је да се у ту евиденцију уносе подаци о дневном радном времену као да запослени ради пуно радно време од 40 сати недељно, односно осам сати дневно. Одговорна лица Дома здравља су у изјашњењу чињеницу да је уговорено пуно радно време од 40 сати недељно запосленима којима је уведено скраћено радно време, образложила да је то учињено уз консултације са Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање, а како би се и запосленима који раде скраћено радно време обрачунала и исплатила пуна плата.

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

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља увео скраћено радно време за укупно 182 извршилаца који обављају послове на 25 радних места, од којих:

- њих 62 обавља послове на седам радних места која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, а
- њих 120 обавља послове на 18 радних места која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

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

Табела број 6. Преглед броја извршилаца по организационим јединицама којима је утврђено право на скраћено радно време иако њихова радна места нису утврђена као радна места са повећаним ризиком

Редни број	Организациона јединица	Радно место	Број извршилаца
1	2	3	4
1	Служба за поливалентну патронажу	Главна сестра у поливалентној патронажи	1
		Виша медицинска сестра у поливалентној патронажи	17
2	Служба лабораторијске дијагностике	Магистар фармације - начелник	1
		Доктор медицине специјалиста у лабораторијској дијагностици	1
		Лабораторијски техничар	17
		Санитарни техничар	1
3	Служба за кућно лечење и негу	Доктор медицине специјалиста у кућном лечењу - начелник	1
		Доктор медицине специјалиста у кућном лечењу	2
		Доктор медицине у кућном лечењу	1
		Виша медицинска сестра у кућном лечењу и нези – главна сестра	1
		Медицинска сестра у кућном лечењу и нези	16
4	Служба за стоматолошку здравствену заштиту	Доктор стоматологије специјалиста - начелник	1
		Доктор стоматологије специјалиста	13
		Доктор стоматологије	8
		Стоматолошка сестра у амбуланти – главна сестра	1
		Стоматолошка сестра у амбуланти	31
		Виши зубни техничар	1
		Зубни техничар	6
УКУПНО			120

Откривена неправилност 25: Дом здравља је увео скраћено радно време за 120 запослених који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком и којима није предложена мера скраћивања радног времена на основу стручне анализе медицине рада, што није у складу са одредбом члана 52 ст. 1 и 2 Закона о раду и чл. 37 и 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На тај начин, преузете су обавезе и извршени расходи за плате, по основу 19.708 часова рада који нису ефективно извршени најмање у износу од 11.273.996 динара, што није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Препорука број 18: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ускладе акта којима се утврђује право на скраћено радно време и у складу са тим организују радно време.

Прилог 4 – Друга питања у поступку ревизије

Иако је ревидирани период пословања ове ревизије за област јавних набавки 2019. и 2020. година, утврдили смо неправилности које се огледају у прекорачењу уговорених вредности закључених уговора, а које је наступило ван ревидираног периода, односно у 2021. години. Поступци јавних набавки су започети и окончани у ревидираном периоду, а период важења закључених уговора је трајао и током 2021. године.

Јавна набавка лабораторијског потрошног материјала са закупом апарата (ЈН 8/2019)

Дом здравља је у отвореном поступку јавне набавке лабораторијског и потрошног материјала са закупом апарата закључио четири уговора за 13 партија са четири добављача. У периоду 2019.-2020. година, Дом здравља је извршио набавку материјала у износу од 32.210.327 динара, односно 82% од уговорене вредности, а до краја важења уговора (јул 2021. године) још 12.242.777 динара. На тај начин је по три уговора извршио набавку лабораторијског и потрошног материјала преко уговорене вредности најмање у износу од 6.615.672 динара.

Табела број 7. Преглед процењене, уговорене и набављене вредности за лабораторијски и потрошни материјала са закупом апарата

Рб	Број уговора	Процењена вредност са ПДВ	Уговорена вредност са пдв	Реализована вредност са ПДВ у периоду од 30.07.2019.-31.12.2020. године	Реализована вредност са ПДВ у периоду од 02.01.2021.-30.07.2021. године	Укупно реализована вредност са ПДВ	Набављено преко уговорене вредности са ПДВ
1	2	3	4	5	6	7=5+6	8=7-4
1	2647/2019 од 30.07.2019. године	11.739.552	11.397.572	8.695.390	3.501.567	12.196.957	799.384
2	2619/2019 од 30.07.2019. године	12.096.768	12.095.569	8.502.936	2.296.308	10.799.244	-
3	2617/2019 од 30.07.2019. године	15.061.080	15.061.075	14.436.950	6.249.799	20.686.749	5.625.674
4	2613/2019 од 30.07.2019. године	706.800	579.540	575.051	195.103	770.154	190.614
Укупно:		39.604.200	39.133.757	32.210.327	12.242.777	44.453.104	6.615.672

Дом здравља је у периоду од јула 2019. године до 30. јула 2021. године преузео обавезе за набавку лабораторијског и потрошног материјала најмање у износу од 6.615.672 динара, 17% преко вредности закључених уговора, односно без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 32 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Јавна набавка санитарског потрошног материјала (ЈН 25/2019)

Дом здравља је спровео отворени поступак јавне набавке санитарског потрошног материјала обликован у 49 партија у ком је закључио 13 оквирних споразума са 12 добављача. За партије су закључени посебни уговори са добављачима на основу оквирних споразума. Увидом у закључене уговоре, утврђено је да је Дом

здравља за партију број 33 закључио један уговор⁹⁵ са добављачем, укупне вредности 2.668.550 динара без пдв, односно 3.104.258 динара са пдв у складу са количином и ценом добара наведених у оквирном споразуму. У поступку реализације уговора, Дом здравља је набавио добра у вредности од 3.491.450 динара са пдв. На овај начин, Дом здравља је извршио набавку санитарског потрошног материјала у износу од 387.192 динара са пдв (12%) преко уговорене вредности, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 32 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је у периоду од фебруара 2020. године до марта 2021. године преузео обавезе за набавку санитарског потрошног материјала најмање у износу од 387.192 динара, 12% преко вредности закљученог уговора, односно без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 32 раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

⁹⁵ Број 5111/19-1 од 11. фебруара 2020. године.