



**Извештај о ревизији правилности пословања
Дома здравља „Др Драга Љочић” Шабац, у делу
који се односи на јавне набавке у 2019. и 2020. години и
расходе за запослене у 2020. години**



Број: 400-953/2021-05/11

Београд, 4. октобар 2021. године

Мисија

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

¹ Насловна слика преузета са странице www.dzsabac.org.rs

Зашто смо спровели ову ревизију?

Теме за ревизију правилности пословања одређене су на основу резултата до сада спроведених ревизија финансијских извештаја и правилности пословања здравствених установа као корисника средстава Републичког фонда за здравствено осигурање.

Код расхода за запослене у делу увећања плате из сопствених прихода утврђено је да елементи за обрачун и исплату увећања плате из сопствених прихода нису уређени општим актом здравствене установе, да нису утврђени укупни приходи из којих се може вршити увећање плате, као ни расходи који су настали остваривањем ових прихода, да увећање плате из сопствених прихода није вршено сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном сопственом приходу, да је увећање плате вршено супротно прописима и интерном акту.

У до сада спроведеним ревизијама утврђене су неправилности у вези са планирањем, спровођењем и праћењем извршења јавних набавки што указује на слабости и одсуство интерних контрола у вези са вршењем послова јавних набавки. Циљ ове ревизије је да обезбеди довољно валидних података за оцену примене прописа из области расхода за запослене и јавних набавки и давање препорука за унапређење пословања здравствених установа како би се обезбедило наменско трошење средстава и извршавање расхода у складу са прописима.

Шта смо препоручили?

За уређење области која је била предмет ревизије дато је 11 препорука које су усмерене на:

- 1) допуну акта којим се уређује начин планирања и спровођења поступака набавки у делу набавке друштвених и других посебних услуга;
- 2) евидентирање свих радњи и аката током планирања поступака јавних набавки;
- 3) оглашавање у поступцима јавних набавки на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа,
- 4) спровођење поступака јавних набавки у складу са Законом о јавним набавкама;
- 5) утврђивање прихода, расхода и учешћа трошкова рада у оствареном приходу и увећање плата сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу.

Резиме

Дом здравља „Др Драга Љочић” Шабац
(у даљем тексту: „Дом здравља”):

ЈАВНЕ НАБАВКЕ

- Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке није уредио начин планирања и спровођења поступака набавки друштвених и других посебних услуга.

- Процењену вредност јавних набавки у 2019. и 2020. години није одредио на основу испитивања, истраживања тржишта предмета јавне набавке.

- Није на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа објавио огласе о јавној набавци деривата нафте у 2019. и 2020. години укупне процењене вредности 18 милиона динара (без ПДВ-а).

- Конкурсном документацијом у поступку јавне набавке текућих поправки и одржавања зграда и објеката за 2020. годину процењене вредности 2,4 милиона динара (без ПДВ-а) одредио додатне услове којима се ограничава конкуренција и нарушава једнакост понуђача.

- Конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке утврдио обавезу која се тиче поштовања важећих прописа о заштити на раду, а која произилази из обавезних услова за учешће.

- Модели уговора у конкурсној документацији не садрже прописане одредбе које се односе на извршење уговора у две буџетске године.

УВЕЋАЊЕ ПЛАТА ПО ОСНОВУ СТИМУЛАЦИЈЕ

Извршио је расходе по основу стимулације у износу од 1,98 милиона динара а да није:

- утврдио структуру цене здравствених и других услуга које пружа уз наплату,

- утврдио сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу које представља основ увећања плата запослених и

- за сваки месец обезбедио податке о оствареним приходима и извршеним расходима и о томе обавестио репрезентативни синдикат.

САДРЖАЈ:

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ	6
1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ.....	6
ИНТЕРНА РЕГУЛАТИВА И ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ.....	6
1.1. У Дому здравља интерним актом су ближе уређене јавне набавке осим набавке друштвених и других посебних услуга.	6
1.2. Планови јавних набавки Дома здравља за 2019. и 2020. годину садрже све прописане елементе и објављени су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља.	8
1.3. Процењену вредност јавних набавки у 2019. и 2020. години Дом здравља није одредио на основу испитивања, истраживања тржишта предмета јавне набавке.	9
СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПАКА ЈАВНИХ НАБАВКИ	10
1.4. Дом здравља приликом покретања и спровођења поступака јавних набавки није у потпуности поштовао законом прописану процедуру.	10
ПРАЋЕЊЕ ИЗВРШЕЊА УГОВОРА	13
1.5. Дом здравља је у складу са закљученим уговорима извршавао обавезе према добављачима и пратио извршење закључених уговора.	13
НАБАВКЕ НА КОЈЕ СЕ ЗАКОН НЕ ПРИМЕЊУЈЕ.....	14
1.6. Дом здравља је поступке набавки на које се закон не примењује, спроводио у складу са интерним актом о ближе уређивању поступка јавне набавке.	14
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ	15
ИНТЕРНА АКТА У ВЕЗИ УВЕЋАЊА ПЛАТА ЗАПОСЛЕНИХ	15
2.1. Дом здравља је у складу са прописима донео интерна акта о стицању и расподели сопствених прихода, али их није у потпуности примењивао.	15
ИЗВРШЕНИ РАСХОДИ ПО ОСНОВУ УВЕЋАЊА ПЛАТА ЗАПОСЛЕНИХ.....	17
2.2. Дом здравља је извршио расходе по основу увећања плате запослених у износу од 1,98 милиона динара, а да није у потпуности поштовао одредбе прописа који уређују ову област.....	17
Скретање пажње.....	18
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА.....	19
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	23
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ	25
1. Предмет ревизије.....	25
2. Ревидирани период пословања	25
3. Информације о субјекту ревизије	25
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима.....	27
5. Критеријуми.....	27
6. Методологија рада.....	27
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији.....	28
V Прилози	29
Прилог 1 - Интерна контрола и интерна ревизија.....	30
1.1. Финансијско управљање и контрола.....	30

1.1.1	Контролно окружење	30
1.1.2	Контролне активности	31
1.2.	Интерна ревизија	33
Прилог 2 – Јавне набавке.....		34
2.1.	Доношење и примена аката у вези са планирањем јавних набавки	34
2.2.	Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки.....	36
2.3.	Спровођење поступака јавних набавки.....	40
2.4.	Праћење извршења уговора о јавним набавкама	51
2.5.	Набавке на које се закон не примењује.....	52
Прилог 3 – Расходи за запослене		53
3.1.	Правни основ за увећање плата запослених	53
3.2.	Одобрени и извршени расходи за исплату увећања плате.....	54

І ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

ИНТЕРНА РЕГУЛАТИВА И ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

1.1. У Дому здравља интерним актом су ближе уређене јавне набавке осим набавке друштвених и других посебних услуга.

1.1.1. Дом здравља је донео Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке и исти је објавио на својој интернет страници, у складу са одредбама члана 22 Закона о јавним набавкама¹, који је био у примени до 1. јула 2020. године.

Одредбом члана 22 ст. 1 и 5 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године, прописано је, између осталог и да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, као и да су наручиоци дужни да интерни акт објаве на својој интернет страници.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља дана 29. децембра 2015. године донео Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке, а у складу са одредбом члана 22 Закона о јавним набавкама и исти је објавио на својој интернет страници.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Доношење и примена аката у вези са планирањем јавних набавки“).

1.1.2. Дом здравља је дана 31. августа 2020. године донео Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке и исти објавио на својој интернет страници, у складу са одредбама члана 49 став 3 Закона о јавним набавкама² који се примењује почев од 1. јула 2020. године.

Одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године 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. Одредбама члана 49 став 3 истог Закона уређено је да је наручилац дужан да акт из става 2 објави на својој интернет страници.

Дом здравља је на својој интернет страници објавио Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке.

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

² „Службени гласник РС“, бр. 91/19.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Доношење и примена аката у вези са планирањем јавних набавки“).

1.1.3. Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке не садржи одредбе којима се уређује начин планирања и спровођења поступака набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењује почев од 1. јула 2020. године.

Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке не садржи одредбе којима се уређује начин планирања и спровођења набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Доношење и примена аката у вези са планирањем јавних набавки“).

1.1.4. Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова систематизовао послове стручног сарадника за јавне набавке (шефа одсека), као и послове референта за јавне набавке и распоредио на наведена радна места укупно три лица која имају положен стручни испит за службеника за јавне набавке.

Законом о јавним набавкама који се примењивао до 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки.

Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова, у оквиру Одсека за набавке, систематизовао послове стручног сарадника за јавне набавке - шефа одсека, као и референта за јавне набавке (2 извршиоца) и распоредио укупно три лица да обављају послове на сваком од наведених радних места. Запослена лица имају положен стручни испит за службеника за јавне набавке.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Доношење и примена аката у вези са планирањем јавних набавки и утврђивањем процењене вредности јавних набавки“).

1.2. Планови јавних набавки Дома здравља за 2019. и 2020. годину садрже све прописане елементе и објављени су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља.

1.2.1. Годишњи План набавки за 2019. годину, као и Годишњи План набавки за 2020. годину и све њихове измене и допуне, садрже све прописане елементе и објављени су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља, у складу са одредбом члана 51 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 1. јула 2020. године.

Дом здравља је донео Годишњи план набавки за 2019. годину (добра, услуге и радови)³ и Годишњи план набавки за 2020. годину (добра, услуге и радови)⁴, као и измене и допуне истих, а који садрже све прописане елементе у складу са одредбама члана 51 Закона о јавним набавкама који је био на снази до 1. јула 2020. године.

Годишњи планови јавних набавки за 2019. и 2020. годину, као и њихове измене и допуне, објављени су на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења, а у складу са одредбама члана 51 став 3 Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки“).

1.2.2. Дом здравља је донео План потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2019. годину и План потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. годину, у складу са одредбама Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Управни одбор Дома здравља је на предлог директора усвојио предлог Плана потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2019. годину и предлог Плана потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. годину, у складу са одредбом члана 4 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Завод за јавно здравље Шабац је исказао мишљење да су наведени предлози плана потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке, усклађени са Планом рада здравствене установе и планираним финансијским средствима за конкретну буџетску годину.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки“).

³ Годишњи план набавки за 2019. годину (добра, услуге и радови) – Одлука УО број 01-2/100 од 28. децембра 2018. године.

⁴ Годишњи план набавки за 2020. годину (добра, услуге и радови) – Одлука УО број 01-2/108 од 23. децембра 2019. године.

1.3 Процењену вредност јавних набавки у 2019. и 2020. години Дом здравља није одредио на основу испитивања, истраживања тржишта предмета јавне набавке.

1.3.1. Дом здравља не поседује писане доказе о спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, односно није обезбедио писани траг о извршеној провери цена и квалитета добара у време покретања поступака јавних набавки спроведених у 2019. и 2020. години, што није у складу са одредбама члана 64 став 3 а у вези са одредбама члана 16 став 1 тачка 1) и 2) Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године.

Законом је утврђено да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, као и да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора бити валидна у време покретања поступка⁵.

У ревидираним поступцима јавних набавки спроведених у току 2019. и 2020. године, утврђено је да Дом здравља не поседује писане доказе о спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, односно није обезбедио писани траг о извршеној провери цена и квалитета добара и радова у време покретања поступака ревидираних јавних набавки спроведених у 2019. и 2020. години.

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

Више детаља дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке поднаслов „Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки“).

⁵ Члан 16 став 1 тачка 1 и члан 64 став 3 Закона о јавним набавкама.

СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПАКА ЈАВНИХ НАБАВКИ

1.4. Дом здравља приликом покретања и спровођења поступака јавних набавки није у потпуности поштовао законом прописану процедуру.

1.4.1. Дом здравља је спроводио поступке јавних набавки који су планирани у Годишњем плану јавних набавки за 2019. и Годишњем плану набавки за 2020. годину, што је у складу са одредбама члана 52 став 1 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године.

Одредбом члана 52 став 1 Закона о јавним набавкама је прописано да наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки.

Више детаља у вези са овим налазом је дато у Прилогу 2 – Јавне набавке (*Поднаслов Спровођење поступака јавних набавки*).

1.4.2. Дом здравља није на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа објавио огласе о јавној набавци број 15-19 (деривати нафте) и процењене вредности 9 милиона динара и оглас о Јавној набавци број 15-20 (деривати нафте), процењене вредности 9 милиона динара, што није у складу са одредбом члана 57 став 2 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године.

Одредбом члана 57 став 2 Закона о јавним набавкама је прописано да се огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од 5.000.000 динара, објављујују и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља није на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа објавио огласе о јавној набавци број 15-19 (деривати нафте) и процењене вредности 9 милиона динара и оглас о Јавној набавци број 15-20 (деривати нафте), процењене вредности 9 милиона динара, што није у складу са одредбом члана 57 став 2 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом је дато у Прилогу 2 – Јавне набавке (*Поднаслов Спровођење поступака јавних набавки*).

1.4.3. Дом здравља није моделом уговора, као обавезним елементом конкурсне документације, за уговоре који се закључују на период од 12 месеци, а чија реализација обухвата две буџетске године, предвидео 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.

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 година⁶ је прописано да модел уговора, 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 конкурсну документацију о спроведеним поступцима јавне набавке утврђено је да модели уговора који су се извршавали у две буџетске године нису садржали одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

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

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

1.4.4. Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке текућих поправки и одржавања зграда и објеката за 2020. годину процењене вредности у износу од 2,4 милиона динара (без ПДВ-а), одредио додатне услове којима се ограничава конкуренција и нарушава једнакост понуђача, што није у складу са одредбама члана 76 став 6 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године.

Одредбом члана 76 став 2 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета увек када је то потребно имајући у виду предмет

⁶ „Службени гласник РС“, бр. 21/14 и 18/19.

јавне набавке. Ставом 6 истог члана је прописано да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

У поступку јавне набавке ЈНМВ број: 41-20 (набавка и уградња столарије), број: 43-20 (подополагачки радови) и број: 401-20 (радови на објектима – молерско-фарбарски, општи грађевински, грађевинско-лимарски, радови на одржавању система централног грејања и радови на електроинсталацијама), Дом здравља је одредио додатне услове (технички капацитет, кадровски капацитет и финансијски капацитет) којима се ограничава конкуренција и нарушава једнакост понуђача, односно одређени услови нису у логичкој вези са предметом јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 76 став 6 Закона о јавним набавкама. Вредност закључених уговора у овим поступцима јавне набавке износила је 2,4 милиона динара са ПДВ-ом.

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

Више детаља у вези са овим налазом је дато у Прилогу 2 – Јавне набавке (*Поднаслов Спровођење поступака јавних набавки*).

1.4.5. Дом здравља је конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одредио услове који се тичу поштовања важећих прописа о заштити на раду, а који произилазе из обавезних услова за учешће који су прописани чланом 75 став 2 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године.

Ови додатни услови одређени су у јавној набавци мале вредности број 401-20, Радови на објектима Дома здравља „Др Драга Љочић“ Шабац за:

- Партију 1 - молерско фарбарски радови,
- Партију број 2 - општи грађевински радови и
- Партију број 3 - грађевинско лимарски радови.

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

Више детаља у вези са овим налазом је дато у Прилогу 2 – Јавне набавке (*Поднаслов Спровођење поступака јавних набавки*).

ПРАЋЕЊЕ ИЗВРШЕЊА УГОВОРА

1.5. Дом здравља је у складу са закљученим уговорима извршавао обавезе према добављачима и пратио извршење закључених уговора.

1.5.1. Дом здравља је извршавао обавезе према добављачима и пратио извршење закључених уговора у поступцима јавних набавки, у складу са одредбама Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке⁷.

Законом о јавним набавкама који се примењивао до 1. јула 2020. године, у члану 22 је утврђено да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити, између осталог и начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке у члану 60 утврђено је да лица у чијем је делокругу праћење извршења уговора, сачињавају извештај о извршењу уговора, који садржи укупну реализовану вредност уговора, уочене проблеме током извршења уговора и евентуалне предлоге за побољшање (одредбе члана 59 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке који је био у примени до августа 2020. године). Наведеним чланом је уређено и да су лица задужена за праћење извршења уговора о јавној набавци, односно Одсек за планско аналитичке послове и информатику, дужни да доставе Извештај о свим уговорима који су реализовани у том тромесечју службенику за јавне набавке најкасније до 5. у месецу који следи по истеку тромесечја.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља извршавао преузете обавезе и пратио извршење закључених уговора у поступцима јавних набавки које су биле обухваћене ревизијом, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама и Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке.

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

⁷ Одредбе члана 60 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке који је важио од августа 2020. године, односно одредбе члана 59 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке који је важио до августа 2020. године.

НАБАВКЕ НА КОЈЕ СЕ ЗАКОН НЕ ПРИМЕЊУЈЕ

1.6. Дом здравља је поступке набавки на које се закон не примењује, спроводио у складу са интерним актом о ближем уређивању поступка јавне набавке.

1.6.1. Дом здравља је поступке јавних набавки на које се закон не примењује спроводио у складу са одредбама Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, односно обезбеђивањем конкуренције слањем позива за подношење понуда на више адреса понуђача и закључивањем уговора са понуђачем са најповољнијом понудом.

Дом здравља је у члану 49 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке уредио поступак јавних набавки на које се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама (одредбе члана 51 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке који је био у примени од септембра 2020. године).

Дом здравља је сачинио и План набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама, а који је саставни део Годишњег плана набавки за 2019. годину. Набавка добара на коју се Закон о јавним набавкама не примењује, планирана је у износу од 21.790.000 динара, а услуга у износу од 11.730.000 динара.

Планом набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама, а који је саставни део Годишњег плана набавки за 2020. годину, планирана је набавка добара у износу од 11.910.500 динара и услуга у износу од 12.890.000 динара.

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. Поступак набавке је спроведен закључивањем уговора.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља спроводио набавке на које се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама, у складу са одредбама Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Набавке на које се закон не примењује“).

2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

ИНТЕРНА АКТА У ВЕЗИ УВЕЋАЊА ПЛАТА ЗАПОСЛЕНИХ

2.1. Дом здравља је у складу са прописима донео интерна акта о стицању и расподели сопствених прихода, али их није у потпуности примењивао.

2.1.1. Дом здравља је донео интерна акта којима је уредио начин стицања и расподеле прихода које остварује употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања.

Законом о платама у државним органима и јавним службама⁸ одредбама члана 12 став 1, уређено је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима, могу увећати плате утврђене у складу са овим законом и актом Владе из члана 8 овог закона до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Даље је у ставу 2 и 3 прописано да за запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, а које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, плате се могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, као и да се елементи за обрачун и исплату плата утврђују општим актом послодавца.

Дом здравља је донео Правилник о стицању и расподели сопствених прихода Дома здравља „Др Драга Љочић“ Шабац⁹ где је одредбама члана 4 став 1 уређено је да се из сопствених прихода које Дом здравља оствари, може увећати основна плата запослених до 30% у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама, а на основу оцене резултата рада и у складу са расположивим средствима. Одредбама члана 4 став 2 истог Правилника, уређено је и да су процентуално увећање основне плате, поступак, критеријуми, облици и врсте награђивања запослених у Дому здравља утврђени Правилником о награђивању запослених¹⁰.

Управни одбор Дома здравља је 2014. године донео Правилник о награђивању запослених којим је уређен поступак, критеријуми, облици и врсте награђивања запослених. Одредбом члана 11 Правилника о награђивању одређени су критеријуми и поступак за увећање плате запослених до 30% по основу посебних резултата рада.

⁸ „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, 21/2016 - др. закон, 113/17 - др. закони, 95/18 - др. закони и 86/19 - др. закони.

⁹ Правилник о стицању и расподели сопствених прихода Дома здравља „Др Драга Љочић“ Шабац број 01-15/06 од 28.12.2018. године.

¹⁰ Број: 01-15/07 од 28. октобра 2014. године.

Дом здравља „Др Драга Љочић“ Шабац је донео и примењивао интерна акта на основу којих је у 2020. години исплаћивао увећање на плату запослених, а која су у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене (поднаслов „*Правни основ за увећање плате запослених*”)

2.1.2. Дом здравља је у току 2020. године извршио расходе за исплату стимулације помоћницима директора на основу одлука директора Дома здравља а не одлука Управног одбора, што није у складу са одредбом члана 11 став 3 Правилника о награђивању запослених у Дому здравља Шабац.

Одредбама члана 11 став 3 Правилника о награђивању запослених у Дому здравља Шабац, уређено је Управни одбор доноси одлуку о увећању плате по основу посебних резултата рада, за директора Дома здравља као и за помоћника директора за немедицинска и медицинска питања. У поступку ревизије утврђено је да су плате помоћника директора за немедицинска питања увећаване по основу стимулације одлуком директора Дома здравља, а не одлуком Управног одбора, што није у складу са одредбама члана 11 став 3 Правилника о награђивању запослених у Дому здравља Шабац.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене (поднаслов „*Правни основ за увећање плате запослених*”)

ИЗВРШЕНИ РАСХОДИ ПО ОСНОВУ УВЕЋАЊА ПЛАТА ЗАПОСЛЕНИХ

2.2. Дом здравља је извршио расходе по основу увећања плате запослених у износу од 1,98 милиона динара, а да није у потпуности поштовао одредбе прописа који уређују ову област.

2.2.1. Дом здравља је у току 2020. године увећавао плате запосленима (стимулација) и по том основу извршио расходе у износу од 1,98 милиона динара, а да није на месечном нивоу утврђивао приходе и расходе из прихода за остваривање права на увећање плате по основу стимулације и није утврдио сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу, што није у складу са одредбама члана 12 ст. 2 и 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама и одредбама члана 94 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Одредбама члана 12 ст. 2 и 3 Закона о платама у државним органима прописано је прописано да за запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, а које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, плате се могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, као и да се елементи за обрачун и исплату плата утврђују општим актом послодавца.

Одредбом члана 94 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу и то до висине оствареног прихода. као и да су у обавези да за сваки месец утврде приходе и расходе за остваривање тог права.

Дом здравља је вршио обрачун увећања плате запосленима - стимулацију и по том основу извршио расходе у износу од 1,98 милиона динара, а да није утврдио сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу и за сваки месец обезбедио податке о оствареним приходима и извршеним расходима, што није у складу са одредбама члана 12 ст. 2 и 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама и одредбама члана 94 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене (поднаслов „Одобрени и извршени расходи за исплату увећања плате”).

2.2.2. Дом здравља није у току 2020. године обавештавао репрезентативни синдикат на месечном нивоу о оствареним приходима и извршеним расходима за исплату стимулације, што није у складу са одредбом члана 94 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Одредбом члана 94 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање права на исплату стимулације и да о томе обавести репрезентативни синдикат.

Дом здравља није у току 2020. године обавештавао репрезентативни синдикат о оствареним месечним приходима и расходима за остваривање права на увећање плата, што није у складу са одредбом члана 94 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене (поднаслов „Одобрени и извршени расходи за исплату увећања плате”).

Скретање пажње

Скрећемо пажњу да је одлуком Управног одбора Дома здравља „Др Драга Љочић“ Шабац број: 01-2/87 од 17. новембра 2017. године, директорки Дома здравља одобрено увећање зараде у висини од 30% месечне зараде, почев од дана именовања¹¹, што није у складу са одредбама члана 4 Правилника о стицању и расподели сопствених прихода и одредбама члана 7 Правилника о награђивању запослених у Дому здравља Шабац, којима је уређено да се на основу оцене резултата рада и у складу са расположивим средствима основна плата запослених може увећати до 30% у складу са законом.

Ово питање није утицало на наше закључке о правилности пословања у делу расхода за запослене.

¹¹ Одлука Управног одбора Број: 110-127/2017-14 од 14. септембра 2017. године.

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

ПРИОРИТЕТ 1¹² (висок)

1) Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке од 31. августа 2020. године¹³, не садржи одредбе којима се уређује начин планирања и спровођења поступака набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године. (*Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2. 1. Доношење и примена аката у вези са планирањем јавних набавки и утврђивањем процењене вредности јавних набавки*);

2) Дом здравља није обезбедио писани траг да је процењену вредност јавних набавки одредио на основу спроведеног испитивања, истраживања тржишта предмета јавне набавке, односно није извршио проверу цена и квалитета добара у време покретања поступака јавних набавки у 2019. и 2020. години, што није у складу са одредбама члана 64 став 3, а у вези са одредбама члана 16 став 1 тачка 1) и 2) Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године. (*Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2. 1. Доношење и примена аката у вези са планирањем јавних набавки и утврђивањем процењене вредности јавних набавки*);

3) Дом здравља није на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа објавио оглас о Јавној набавци број 15-19 (деривати нафте), процењене вредности 9 милиона динара и оглас о Јавној набавци број 15-20 (деривати нафте) процењене вредности 9 милиона динара, што није у складу са одредбом члана 57 став 2 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године. (*Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3. Спровођење поступака јавних набавки*);

4) Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке текућих поправки и одржавања зграда и објеката за 2020. годину процењене вредности 2,4 милиона динара (без ПДВ-а), одредио додатне услове којима се ограничава конкуренција и нарушава једнакост понуђача, што није у складу са одредбама члана 76 став 6 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године. (*Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3. Спровођење поступака јавних набавки*);

5) Дом здравља је конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одредио услове који се тиче поштовања важећих прописа о заштити на раду и заштити животне средине, а који произилазе из обавезних услова за учешће који су утврђени чланом 75 став 2 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 1. јула 2020. године (*Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3. Спровођење поступака јавних набавки*);

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

¹² ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

¹³ Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, Број 01-15/05 од 31.08.2020. године.

прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (*Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3. Спровођење поступака јавних набавки*);

7) Дом здравља је извршио расходе за исплату стимулације помоћницима директора на основу одлуке директора Дома здравља а не одлука Управног одбора, што није у складу са одредбом члана 11 став 3 Правилника о награђивању запослених у Дому здравља Шабац (*Прилог 3 – Расходи за запослене, тачка 3.1. Правни основ за увећање плата запослених*).

8) Дом здравља није утврдио структуру трошкова који чине цену здравствених и других услуга које се пружају на тржишту, односно није обезбедио услове за утврђивање:

- висине прихода који се могу у складу са прописима издвојити за увећање плате запослених и

- учешћа трошкова рада у оствареним приходима. (*Прилог 1 – Финансијско управљање и контрола, тачка 1.1.2 Контролне активности*);

9) Дом здравља је у току 2020. године увећавао плате запосленима (стимулација) и по том основу извршио расходе у износу од 1,98 милиона динара, а да није на месечном нивоу утврђивао приходе и расходе из прихода за остваривање права на увећање плате по основу стимулације и није утврдио сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу, што није у складу са одредбама члана 12 ст. 2 и 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама и одредбама члана 94 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. (*Прилог 3 – Расходи за запослене, тачка 3. 3. Одобрени и извршени расходи за исплату увећања плата запослених*);

10) Дом здравља није у току 2020. године обавештавао репрезентативни синдикат на месечном нивоу о оствареним приходима и извршеним расходима за исплату стимулације, што није у складу са одредбом члана 94 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. (*Прилог 3 – Расходи за запослене, тачка 3. 3. Одобрени и извршени расходи за исплату увећања плата запослених*).

ПРИОРИТЕТ 3¹⁴

11) Дом здравља није успоставио интерну ревизију, како је то прописано одредбама члана 82. Закона о буџетском систему и одредбама члана 3. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору (*Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка 1.2. Интерна ревизија*).

¹⁴ ПРИОРИТЕТ 3 – Неправилности које је могуће отклонити у року од једне до три године.

2. Резиме препорука

ПРИОРИТЕТ 1 (висок)

1) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да изврше допуну Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке и уреде начин планирања и спровођења поступака набавки друштвених и других посебних услуга у складу са одредбама Закона о јавним набавкама. *(Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2. 1. Доношење и примена аката у вези са планирањем јавних набавки и утврђивањем процењене вредности јавних набавки);*

2) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере за документовање свих радњи и аката током планирања и покретања поступака јавних набавки, а у складу са одредбама Закона о јавним набавкама. *(Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2. 1. Доношење и примена аката у вези са планирањем јавних набавки и утврђивањем процењене вредности јавних набавки);*

3) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да огласе у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, у прописаној форми за објављивање. *(Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3. Спровођење поступака јавних набавки);*

4) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсном документацијом одређују критеријуме за избор понуђача којима се не ограничава конкуренција и нарушава једнакост понуђача *(Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3. Спровођење поступака јавних набавки);*

5) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсном документацијом у критеријуме за избор привредног субјекта не укључују критеријуме који произилазе из основа за искључење прописане чланом 111 Закона о јавним набавкама *(Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3. Спровођење поступака јавних набавки);*

6) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да модели уговора, као обавезни део конкурсне документације, као и закључени уговори у трајању до 12 месеци чије се плаћање реализује у две буџетске године садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години у складу са 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 *(Прилог 2 – Јавне набавке, тачка 2.3. Спровођење поступака јавних набавки);*

7) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да увећање плата запосленима по основу стимулације, врше у складу са интерним актима *(Прилог 3 – Расходи за запослене, тачка 3.1. Правни основ за увећање плата запослених).*

8) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да утврде структуру трошкова који чине цену услуга које се пружају на тржишту и на тај начин обезбеде услове за утврђивање висине прихода који се могу у складу са прописима издвојити за увећање плате запослених, као и за утврђивање учешћа трошкова рада у оствареном приходу *(Прилог 1 – Финансијско управљање и контрола, тачка 1.1.2 Контролне активности);*

9) Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да обрачун и исплату увећања плате врше сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, у складу са одредбама члана 12 ст. 2 и 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 94 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (*Прилог 3 – Расходи за запослене, тачка 3. 3. Одобрени и извршени расходи за исплату увећања плата запослених*);

10) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да на месечном нивоу обавештавају репрезентативни синдикат о висини остварених прихода и извршеним расходима за исплату стимулације у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. (*Прилог 3 – Расходи за запослене, тачка 3. 3. Одобрени и извршени расходи за исплату увећања плата запослених*).

ПРИОРИТЕТ 3

11) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности на успостављању интерне ревизије сходно одредбама члана 82. Закона о буџетском систему и одредбама члана 3. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору (*Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка 1.2. Интерна ревизија*).

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Дом здравља „Др Драга Љочић” Шабац 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 умањења ризика од појављивања одређене неправилности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Дом здравља „Др Драга Љочић” Шабац 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 отклоњене у току обављања ревизије и садржане у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно неправилности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана Дом здравља „Др Драга Љочић” Шабац обавезан је да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања;
2. За неправилности за чије је отклањање потребно време дуже од годину дана Дом здравља „Др Драга Љочић” Шабац 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 оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

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

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

Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска 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
4. октобар 2021. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу одредби Закона о Државној ревизорској институцији¹⁵, Програма ревизије за 2021. годину¹⁶ и Закључка о спровођењу ревизије¹⁷.

1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања Дома здравља „Др Драга Љочић“ Шабац, Шабац и то за:

- 1) јавне набавке од 1. јануара 2019. године до 31. децембра 2020. године и
- 2) расходе за запослене од 1. јануара до 31. децембра 2020. године.

2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара 2019. године до 31. децембра 2020. године.

3. Информације о субјекту ревизије

Назив: Дом здравља „Др Драга Љочић“ Шабац, Шабац
Седиште и адреса: Попа Карана 2 – 4 , 15000 Шабац
Матични број: 17669656
Порески идентификациони број: 104888494
Шифра делатности: 85120, 85130, 85142
Веб сајт: <http://www.dzsabac.org.rs/>
Телефон: 015/363-375

Одлуке оснивача

Општина Шабац је одлуком број: 020 – 71/2006 – 14 од 25. децембра 2006. године, од Републике Србије преузела оснивачка права над организационом јединицом Дом здравља Шабац која је била у оквиру Здравственог центра „Др Лаза К. Лазаревић“ у Шапцу, са седиштем у Шапцу у улици Попа Карана број 2.

Одредбама члана 74 став 2 Закона о здравственој заштити¹⁸, уређено је да Дом здравља у јавној својини оснива Република Србија, а на територији аутономне покрајине - аутономна покрајина, у складу са законом и Планом мреже.

Делатност

Дом здравља је здравствена установа која обавља здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите.

Дом здравља здравствена установа која обезбеђује најмање:

- 1) превентивну здравствену заштиту за све категорије становништва;
- 2) здравствену заштиту деце;

¹⁵ Закон о Државној ревизорској институцији („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон).

¹⁶ Број: 06-1635/2020-02/1 од 24. децембра 2020 године, Измене и допуне Програма ревизије, број: 06-1635/2020-02/1-9 од 2. априла 2021. године и Измене и допуне Програма ревизије, број: 06-1635/2020-02/1-15 од 16. јула 2021. године.

¹⁷ Број: 400-953/2021-05/1 од 12. маја 2021. године, Измене и допуне Закључка број: 400-953/2021-05/5 од 20. јула 2021. године.

¹⁸ „Службени гласник РС”, број 25/19.

- 3) здравствену заштиту жена;
- 4) здравствену заштиту из области опште медицине;
- 5) здравствену заштиту из области поливалентне патронаже, кућног лечења, односно кућног лечења са палијативним збрињавањем и здравствене неге.

Дом здравља мора обезбедити здравствену заштиту из области денталне медицине, лабораторијску и другу дијагностику, самостално или преко друге здравствене установе, односно приватне праксе, у складу са законом и Планом мреже.

У дому здравља може се обављати и делатност медицине рада и друга специјалистичко-консултативна делатност, као и апотекарска делатност, у складу са законом. Дом здравља обезбеђује санитетски превоз, као и превоз пацијената на дијализу, самостално или преко друге здравствене установе, у складу са законом и Планом мреже.

У дому здравља у јавној својини, у зависности од броја становника, њихових здравствених потреба, удаљености најближе опште болнице, односно постојања других здравствених установа на територији за коју је дом здравља основан, хитна медицинска помоћ, делатност денталне медицине, специјалистичко-консултативна и друга здравствена делатност, обавља се у складу са Планом мреже.

Дом здравља може организовати огранке на територији Републике Србије, а здравствене станице и здравствене амбуланте на територији управног округа на којем се налази седиште, односно огранак дома здравља, у складу са законом.

Унутрашња организација Дома здравља Шабац

Организациона структура Дома здравља успостављена је по службама као организационим деловима а у оквиру којих су уже организационе јединице. У складу са Правилником о организацији и систематизацији послова Дома здравља „Др Драга Љочић“ Шабац, утврђене су следеће службе:

1. Служба за здравствену заштиту одраслог становништва,
2. Служба здравствене заштите жена,
3. Служба дечије здравствене заштите,
4. Служба за стоматолошку здравствену заштиту,
5. Служба хитне медицинске помоћи,
6. Служба поливалентне патронаже са центом за превенцију,
7. Служба кућног лечења и неге и
8. Служба за правне, економско-финансијске и техничке послове.

Основни извори финансирања

Дом здравља је у 2019. и 2020. години остваривао приходе:

- 1) од доприноса за обавезно социјално осигурање закључивањем уговора са организацијом обавезног здравственог осигурања;
- 2) из буџета Републике Србије, односно оснивача и
- 3) од прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом.

4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима

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

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

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

На основу процене ризика:

- у области јавних набавки утврђено је постојање ризика у свим фазама уговарања и праћења извршења закључених уговора о набавци добара и услуга, а
- у области расхода за запослене утврђен је ризик који се односи на неправилно увећање плата запосленима из сопствених прихода у здравственим установама.

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

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

Прописи који су у ревизији коришћени као извор критеријума су:

- 1) Закон о буџетском систему¹⁹,
- 2) Закон о платама у државним органима и јавним службама²⁰
- 3) Закон о здравственој заштити,
- 4) Закон о јавним набавкама,
- 5) подзаконски прописи који су донети у вези спровођења ових закона,
- 6) интерна акта Дома здравља.

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа и општих аката који уређују спровођење јавних набавки и плате запослених;
- анализу интерних аката Дома здравља којим су уређене плате запослених и ближе

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

²⁰ „Службени гласник РС“, број 4/01, 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 и 86/19 - др. Закони и 157/20 – др закони.

- уређено спровођење јавних набавки,
- испитивање активности, одлука Дома здравља у вези са платама запослених и спровођењем јавних набавки,
 - интервјуисање одговорних особа Дома здравља.

Након добијања довољних и одговарајућих доказа за оцену предмета ревизије састали смо се са представницима Дома здравља како бисмо их 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 ИССАИ 100 „Фундаментални принципи ревизије јавног сектора“, ИССАИ 400 „Фундаментални принципи ревизије правилности пословања“ и ИССАИ 4000 „Стандард за ревизију правилности пословања“.

V Прилози

Прилог 1 - Интерна контрола и интерна ревизија

1.1. Финансијско управљање и контрола

У складу са одредбом члана 81. Закона о буџетском систему корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу, која се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће своје циљеве остварити кроз:

- 1) пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
- 2) реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;
- 3) економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава;
- 4) заштиту средстава и података (информација).

У складу са одредбом члана 19. Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору²¹, руководилац корисника јавних средстава извештава министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле до 31. марта текуће године за претходну годину, подношењем одговора на упитник који припрема Централна јединица за хармонизацију.

Дом здравља је известио министра надлежног за послове финансија о адекватности и функционисању система финансијског управљања и контроле у Дому здравља за 2019. и 2020. годину подношењем одговора²² на упитник који припрема Централна јединица за хармонизацију.

1.1.1 Контролно окружење

Контролно окружење представља основу за остале елементе интерне контроле и подразумева лични и професионални интегритет и етичке вредности руководства и запослених, начин управљања, одређивања мисије и циљева, организационе структуре, успостављање поделе одговорности и овлашћења, политике и праксе у људским ресурсима као и компетентности запослених.

Органи управљања Дома здравља су у циљу успостављања контролног окружења донели опште акте од којих издвајамо значајније акте везане за предмет ревизије, и то:

- Статут од 6. марта 2007. године са каснијим изменама и допунама;
- Правилник о организацији буџетског рачуноводства број: 01-15/4 од 31. јануара 2014. године;
- Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке број: 01-15/05 од 31. августа 2020. године;
- Правилник о организацији и систематизацији послова број: 02-1/41 од 26. марта 2018. године;
- Правилник о стицању и расподели сопствених прихода број: 01-15/06 од 28. децембра 2018. године;
- Правилник о награђивању број: 01-15/07 од 28. октобра 2014. године.

²¹ „Службени гласник РС“ бр. 88/19

²² Број: 01-1/249 од 19.3.2020. године и Број: 1-00380/21 од 25.3.2021. године.

1.1.2 Контролне активности

Одредбом члана 8 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору прописано је да су контролне активности 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.

Контролне активности обухватају следеће принципе:

- 1) одабир и развој контролних активности за свођење ризика на прихватљив ниво;
- 2) одабир и развој општих контролних активности информационих технологија у пословним информационим системима да би се подстакло остваривање циљева и
- 3) провођење контролних активности кроз политике у којима су дефинисана очекивања, као и кроз процедуре у којима се те политике реализују.

Контролне активности морају бити одговарајуће, а трошкови за њихово увођење не смеју превазићи очекивану корист од њиховог увођења.

Контролне активности које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње.

Контролне активности у области увећања плата запосленима из сопствених прихода по основу стимулације

Дом здравља је донео Правилник о стицању и расподели сопствених прихода Дома здравља „Др Драга Љочић“ Шабац где је одредбама члана 4 став 1 уређено је да се из сопствених прихода које Дом здравља оствари, може увећати основна плата запослених до 30% у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама, а на основу оцене резултата рада и у складу са расположивим средствима. Одредбама члана 4 став 2 истог Правилника, уређено је и да су процентуално увећање основне плате, поступак, критеријуми, облици и врсте награђивања запослених у Дому здравља утврђени Правилником о награђивању запослених.

Управни одбор Дома здравља је 2014. године донео Правилник о награђивању запослених којим је уређен поступак, критеријуми, облици и врсте награђивања запослених. Одредбом члана 11 Правилника о награђивању одређени су критеријуми и поступак за увећање плате запослених по основу посебних резултата рада у којој су наведене ситуације када запосленом може бити увећана плата до 30%.

Обезбеђивање услова за примену прописа ради увећања плата

Дом здравља је током 2020. године остварио укупне приходе у износу од 902.410.000 динара, од чега се на услуге пружене осигураницима Републичког фонда за здравствено осигурање односи 792.113.000 динара, док приходи од пружања услуга уз наплату износе 17.070.000 динара.

Дом здравља је у 2020. години здравствене и друге услуге које пружа грађанима на њихов захтев пружао на основу ценовника број: 02-1/67 од 28. октобра 2019. године који је важио до 30. јуна 2020. године, када је донет нови ценовник број 02-1/38а и који је

био у примени до краја 2020. године.

Одредбама члана 144 став 10 Закона о здравственој заштити прописано је да здравствена установа у јавној својини, која поред средстава за рад из јавних прихода остварује и сопствене приходе, може увећати основну плату запослених у складу са прописима којима се уређују плате запослених у јавним службама.

Одредбом члана 12 ст. 1, 2 и 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима, могу увећати плате утврђене у складу са овим законом и актом Владе до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Изузетно за запослене у јавним службама који се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, а који остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, као и за запослене у високошколским установама које остварују сопствене приходе у складу са законом којим се уређује високо образовање, плате се могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу. Елементи за обрачун и исплату плата утврђују се општим актом послодавца.

Одредбом члана 94 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу и то до висине оствареног прихода. као и да су у обавези да за сваки месец утврде приходе и расходе за остваривање тог права.

Одредбом члана 196 Закона о здравственом осигурању прописано је да Републички фонд за здравствено осигурање доноси акт којим се, између осталог, утврђују и цене здравствених услуга, односно трошкови здравствене заштите, који се утврђују на основу неких од наведених елемената: 1) норматива кадра и стандарда рада, 2) материјалних трошкова (лекови, медицинска средства, медицински потрошни материјал и други материјални трошкови, 3) индиректних трошкова, 4) трошкова уложеног рада запослених у пружању здравствених услуга које се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања, у складу са законом и закљученим колективним уговорима, осим оних права која обезбеђује послодавац на основу закључених колективних уговора код послодавца, односно на основу донетих правилника о раду и 5) других законских обавеза.

Одредбама члана 146 став 2 Закона о здравственој заштити прописано је да здравствене услуге које здравствена установа, односно приватна пракса, пружа грађанима на њихов захтев, као и здравствене услуге које нису обухваћене здравственим осигурањем, наплаћују се од грађана, по ценама које утврди управни одбор здравствене установе у јавној својини, оснивач здравствене установе у приватној својини, односно оснивач приватне праксе.

Управни одбор Дома здравља је утврдио цене услуга које се пружају уз наплату без структуре трошкова који чине ту цену, односно који настају пружањем тих услуга. На тај начин није обезбедио услове за праћење трошкова који настају приликом остваривања сопствених прихода, па тако ни услове за примену члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

Откривена неправилност број 1: Дом здравља није утврдио структуру трошкова који чине цену здравствених и других услуга које се пружају на тржишту, односно није обезбедио услове:

- 1) за утврђивање висине прихода који се могу у складу са прописима издвојити за увећање плате запослених и
- 2) за утврђивање учешћа трошкова рада у оствареним приходима.

Препорука број 1: Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да утврде структуру трошкова који чине цену услуга које се пружају на тржишту и на тај начин обезбеде услове за утврђивање висине прихода који се могу у складу са прописима издвојити за увећање плате запослених, као и за утврђивање учешћа трошкова рада у оствареном приходу.

1.2. Интерна ревизија

Корисници јавних средстава, у складу са одредбом члана 82. Закона о буџетском систему, успостављају интерну ревизију.

Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору²³ прописани су заједнички критеријуми за организовање, стандарди, методолошка упутства за поступање и извештавање интерне ревизије и ближе уређени послови интерне ревизије код корисника јавних средстава. За успостављање и обезбеђење услова за адекватно функционисање интерне ревизије одговоран је руководиолац корисника јавних средстава.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није успоставио интерну ревизију.

Откривена неправилност број 2: Дом здравља није успоставио интерну ревизију, како је то прописано одредбама члана 82. Закона о буџетском систему и одредбама члана 3. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности на успостављању интерне ревизије сходно одредбама члана 82. Закона о буџетском систему и одредбама члана 3. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору.

²³ „Службени гласник РС“ бр. 99/11 и 106/13.

Прилог 2 – Јавне набавке

2.1. Доношење и примена аката у вези са планирањем јавних набавки

Одредбом члана 22 став 1 и 5 Закона о јавним набавкама који је био на снази до 1. јула 2020. године, било је прописано да је наручилац добара и услуга, дужан да донесе интерни акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке. Наручиоци су били дужни да интерни акт објаве на својој интернет страници.

У складу са наведеном одредбом Закона, Дом здравља је дана 29. децембра 2015. године донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке који је био на снази до 7. септембра 2020. године. Правилником је ближе уређен поступак набавке унутар Дома здравља, начин планирања набавки, циљеви поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, обезбеђивање конкуренције, спровођење и контрола јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

У складу са одредбом члана 22 став 5 наведеног закона, Дом здравља је на својој интернет страници објавио Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке.

Одредбом члана 49 став 2 и 3 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је 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, као и да је наручилац дужан да објави наведени акт на својој интернет страници.

Председник Управног одбора Дома здравља „Др Драга Љочић” Шабац је дана 31. августа 2020. године донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке²⁴, на основу одредбе члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама. Правилником се ближе уређује поступак набавке унутар Дома здравља, а нарочито начин планирања набавки (критеријуми, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеви поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контрола јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци), као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.

У поступку ревизије је утврђено да Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке не садржи одредбе којима се уређује начин планирања и спровођења поступака набавки друштвених и других посебних услуга.

Дом здравља је на својој интернет страници објавио Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке.

Планирање јавних набавки и набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује за 2019. и 2020. годину је извршено на основу одредби Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке који је био на снази до 7. септембра 2020. године.

Одредбом члана 11 став 1 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке је утврђено да поступак планирања организационе јединице почињу утврђивањем стварних потреба за предметима набавки које су неопходне за обављање редовних активности из делокруга и које су у складу са постављеним циљевима. Процењена

²⁴ Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, Број 01-15/05 од 31.08.2020. године.

вредност набавке одређује се у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта (члан 15. Правилника).

Налаз: Дом здравља је донео и на својој интернет страници објавио Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке у складу са чланом 22. Закона о јавним набавкама.²⁵

Налаз: Дома здравља је дана 31. августа 2020. године донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке и исти објавио на својој интернет страници, у складу са одредбама члана 49 став 3 Закона о јавним набавкама који се примењује почев од 1. јула 2020. године.

Откривена неправилност број 3: Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке од 31. августа 2020. године, не садржи одредбе којима се уређује начин планирања и спровођења поступака набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља, да изврше допуну Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке и уреде начин планирања и спровођења поступака набавки друштвених и других посебних услуга у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

Службеник за јавне набавке

Законом о јавним набавкама који се примењивао до 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки. Наручилац чија укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од 25 милиона динара мора да има најмање једног службеника за јавне набавке. Наручилац је дужан да лицу које обавља послове јавних набавки омогући да у року од три месеца од дана заснивања радног односа, односно од дана када се стекну услови, положи стручни испит за службеника за јавне набавке²⁶.

Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова²⁷, у оквиру Одсека за набавке, систематизовао послове стручног сарадника за јавне набавке-шефа одсека, као и референта за јавне набавке (2 извршиоца) и распоредио укупно три лица да обављају послове на сваком од наведених радних места. Запослена лица имају положен стручни испит за службеника за јавне набавке.

Налаз: Дом здравља је Правилником о организацији и систематизацији послова систематизовао послове стручног сарадника за јавне набавке (шефа одсека), као и послове референта за јавне набавке и распоредио на наведена радна места укупно три лица која имају положен стручни испит за службеника за јавне набавке.

²⁵ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15. Закон је престао да важи 1. јула 2020. године.

²⁶ Члан 134 Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15).

²⁷ Правилник о организацији и систематизацији послова, Број 02-1/41 од 26. марта 2018. године.

2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки

Дом здравља је донео Годишњи план набавки за 2019. годину (добра, услуге и радови) и Годишњи план набавки за 2020. годину (добра, услуге и радови) који садрже све прописане елементе и објављени су на Порталу јавних набавки, у складу Законом о јавним набавкама који је био на снази до 1. јула 2020. године.

Чланом 52 став 2 и 3 Закона о јавним набавкама, утврђено је да 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 набавки.

Чланом 20 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке уређене су обавезе и овлашћења учесника у планирању (носиоци планирања за одређену врсту предмета набавке; Одсек за набавке), као и рокови за обављање утврђених радњи у поступку планирања.

У ставу 2 члана 20 Правилника утврђено је да шеф Одсека за набавке заједно са помоћником директора за немедицинске послове, а у складу са Законом и подзаконским актом, врши процену потребних финансијских средстава, усаглашавање са предлогом финансијског плана, врши контролу целисходности и исправности утврђивања спецификација добара, услуга и радова, имајући у виду План и програм рада и развоја Наручиоца, утврђене критеријуме за планирање и планирана финансијска средства и након уношења потребних корекција и усаглашења са подацима из Финансијског плана, шеф Одсека за набавке израђује текст Предлога Плана набавки и доставља одговорном лицу Наручиоца на потпис.

Одредбом члана 16 Правилника, утврђено је да одсек за набавке заједно са носиоцима планирања испитује и истражује тржиште сваког појединачног предмета набавке, тако што континуирано прати постојеће прописе и стандарде који се односе на предмет набавке, снабдевеност тржишта и услове потенцијалних понуђача за сваки предмет набавке појединачно. Испитивање и истраживање тржишта може се вршити испитивањем искуства других наручилаца и анализом података из набавки које је Наручилац спроводио у претходном периоду, као и истраживањем путем интернета или на други погодан начин, имајући у виду сваки предмет појединачно.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није вршио испитивање и истраживање тржишта предмета јавне набавке²⁸.

План јавних набавки за 2019. годину

Управни одбор Дома здравља је 28. децембра 2018. године усвојио Годишњи план набавки за 2019. годину²⁹ који је објављен на Порталу јавних набавки 9 јануара 2019. године. Током 2019. године су извршене три измене Плана које су објављене на Порталу јавних набавки.³⁰

²⁸ Налаз и препорука за отклањање ове неправилности дати су у оквиру поднаслови „Процењена вредност јавних набавки“.

²⁹ Одлуком Управног одбора број 01-2/100 од 28. децембра 2018. године.

³⁰ Прва измена Годишњег плана набавки за 2019. годину је објављена 23. јануара 2019. године; Друга измена Годишњег плана набавки за 2019. годину је објављена 4. априла 2019. године; Трећа измена Годишњег плана набавки за 2019. годину је објављена 30. јула 2019. године.

Табела 1. Преглед процењене вредности поступака јавне набавке без ПДВ-а за 2019. годину

(у хиљадама динара)				
Рб	Опис	План јавних набавки 2019.	Трећа измена Плана - 12.11.2019.	Раст/Смањење у %
1	2	3	4	5
1	Добра	91.903	89.453	(2,7)
2	Услуге	24.590	27.890	13,4
3	Радови	5.700	5.700	/
УКУПНО		122.193	123.043	0,7

До измене Годишњег плана набавки за 2019. годину је дошло услед преусмеравања средстава између појединих позиција Финансијског плана и Годишњег плана набавки за 2019. годину.

Последњом, трећом изменом Годишњег плана набавки за 2019. годину, планирано је спровођење једне централизоване јавне набавке, пет отворених и 36 поступака јавних набавки мале вредности. Укупна процењена вредност свих јавних набавки према трећој измени плана јавне набавке износила је 123.043.000 динара.

Табела 2. Преглед планираних и спроведених поступака јавне набавке за 2019. годину

(у хиљадама динара)						
Врста поступка	Предмет набавке	Бр. поступака	Процењена вредност набавки без ПДВ-а	Бр. спроведених поступака	Извршење у 2019. год.	Извршење плана у %
1	2	3	4	5	6	7
Отворени поступак	Добра	3	24.300	3	21.768	(10,4)
Централизовани (отворени) поступак	Добра	2	38.300	2	31.742	(17,1)
Поступак јавне набавке мале вредности	Добра	16	26.853	13	11.623	(56,7)
	Услуге	19	27.890	16	20.722	(25,7)
	Радови	3	5.700	2	1.200	(78,9)
УКУПНО:		42	123.043	36	87.055	(29,2)

Дом здравља је сачинио и План набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама, а који је саставни део Годишњег плана набавки за 2019. годину. Набавка добара на коју се Закон о јавним набавкама не примењује, планирана је у износу од 21.790.000 динара, а услуга у износу од 11.730.000 динара.

План јавних набавки за 2020. годину

Годишњи план набавки за 2020. годину (добра, услуге и радови)³¹, Управни одбор усвојио је дана 23. децембра 2019. године, а Дом здравља објавио на Порталу јавних набавки 16. јануара 2020. године.³²

Табела 3. Преглед процењене вредности поступака јавне набавке без ПДВ-а за 2020. годину

(у хиљадама динара)

Рб	Опис	План јавних набавки 2020.	Друга измена Плана – 07.02.2020.	Раст/Смањење у %
1	2	3	4	
1	Добра	103.816	103.816	0,0%
2	Услуге	28.390	28.390	0,0%
3	Радови	8.100	8.100	0,0%
2	УКУПНО	140.306	140.306	0,0%*

* Годишњи план јавних набавки обухвата и План набавки на које се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама. До измена Годишњег плана јавних набавки за 2020. годину дошло је само у делу Плана јавних набавки на које се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама.

Планом набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама, а који је саставни део Годишњег плана набавки за 2020. годину, планирана је набавка добара у износу од 11.910.500 динара и услуга у износу од 12.890.000 динара.

Табела 4. Преглед планираних и спроведених поступака јавне набавке за 2020. годину

(у хиљадама динара)

Врста поступка	Предмет набавке	Бр. поступака	Процењена вредност набавки без ПДВ-а	Бр. спроведених поступака	Извршење у 2020. год.	Извршење Плана ЈН у %
1	2	3	4	5	6	7
Отворени поступак	Добра	3	34.547	3	21.335	(38,2)
Централизовани (отворени) поступак	Добра	2	38.300	1	28.438	(34,7)
Поступак јавне набавке мале вредности	Добра	13	30.969	7	13.466	(56,5)
	Услуге	17	28.390	13	23.457	(17,4)
	Радови	4	8.100	3	1.630	(79,9)
	УКУПНО:	39	140.306	27	88.326	(37,0)

Налаз: Годишњи План набавки за 2019. годину, као и Годишњи План набавки за 2020. годину и све њихове измене и допуне, садрже све прописане елементе и објављени су на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља, у складу са одредбом члана 53 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 1. јула 2020. године.

³¹ Годишњи план набавки за 2020. годину (добра, услуге и радови) – Одлука УО Број: 01-2/108 од 23. децембра 2019. године.

³² Увид на Портал јавних набавки <http://portal.ujn.gov.rs/Planovi/PlanjavneNabavke.aspx?idd=150923>.

Планирање централизованих јавних набавки

Управни одбор Дома здравља је на предлог директора усвојио предлог Плана потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2019. годину и предлог Плана потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. годину³³, у складу са одредбом члана 4 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке³⁴.

Предлог Плана потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2019. годину и предлог Плана потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. годину сачињени су за лекове са Листе лекова који се издају и прописују на терет средстава обавезног здравственог осигурања А, А1, Б, Ц и Д и енергенте. Завод за јавно здравље Шабац је исказао мишљење да су наведени предлози плана потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке, усклађени са Планом рада здравствене установе и планираним финансијским средствима за конкретну буџетску годину.³⁵

Налаз: Дом здравља је донео План потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2019. годину и План потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020, а у складу са одредбама Уредбе о планирању и и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Процењена вредност јавних набавки

Одредбом члана 64 став 3 и 68 став 2 Закона о јавним набавкама (који се примењивао до 1. јула 2020. године), утврђено је да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка, као и да процењена вредност јавне набавке обликоване по партијама укључује процењену вредност свих партија, за период за који се закључује уговор.

Законом је утврђено и да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, као и да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора бити валидна у време покретања поступка³⁶.

Одредбом члана 16 став 2 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, Дом здравља је утврдио да се испитивање и истраживање тржишта може вршити испитивањем искуства других наручилаца и анализом података из набавки које је Дом здравља спроводио у претходном периоду, као и истраживањем путем интернета (ценовници понуђача, Портал јавних набавки, сајтови других наручилаца, сајтови надлежних институција за објављивање релевантних информација о тржишним кретањима и сл.) или на други погодан начин, имајући у виду сваки предмет набавке појединачно.

³³ Одлука Управног одбора, број 01-2/96 од 18.07.2018. и Одлука Управног одбора, број 01-2/106 од 17.09.2019. године.

³⁴ „Службени гласник РС“, бр. 29/13, 49/13, 51/13 - испр., 86/13, 119/14, 86/15, 95/16, 111/17, 56/18, 68/18, 6/19, 18/19 и 26/19).

³⁵ Мишљење о предлогу Плана потреба Дома здравља Шабац о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. годину, Завод за јавно здравље Шабац;

³⁶ Члан 16 став 1 тачка 1 и члан 64 став 3 Закона о јавним набавкама.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља не поседује писане доказе о спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, односно да није обезбедио писани траг о извршеној провери цена и квалитета добара у време покретања поступака ревидираних јавних набавки спроведених у 2019. и 2020. години.

Откривена неправилност број 4: Дом здравља није обезбедио писани траг да је процењену вредност јавних набавки одредио на основу спроведеног испитивања, истраживања тржишта предмета јавне набавке, односно није извршио проверу цена и квалитета добара у време покретања поступака јавних набавки у 2019. и 2020. години, што није у складу са одредбама члана 64 став 3, а у вези са одредбама члана 16 став 1 тачка 1) и 2) Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља, да предузму мере за документовање свих радњи и аката током планирања и покретања поступака јавних набавки.

2.3. Спровођење поступака јавних набавки

У поступку ревизије спроведени поступци јавних набавки у Дому здравља у току 2019. и 2020. године, испитани су на узорку од 19 поступака. Извршена је провера усклађености тих поступака са одредбама Закона о јавним набавкама, а посебно правилност покретања поступака, елемената конкурсне документације, испуњености услова за доделу и закључивање уговора, као и праћења извршења закључених уговора.

Табела 5. Преглед ревидираних поступака јавних набавки 2019. и 2020. године

(у хиљадама динара)

Редни број	Број јавне набавке	Назив набавке	Врста поступка јавне набавке	Процењена вредност	Вредност закљученог уговора (без ПДВ-а)	Датум закључења уговора	Утврђена неправилност
1	2	3	4	5	6	7	8
1	15-19	Деривати нафте	Отворени поступак	9.000	8.821	25.07.2019.	371. Није спроведено истраживања тржишта предмета јавне набавке, што није у складу са чл. 64 став 3 ЗЈН; 2. Није објављен оглас о јавној набавци на Порталу службених гласила РС и база прописа, што није у складу са чл. 57 став 2 ЗЈН[1].
2	21-19	Услуге медицинских лабораторија	ЈНМВ	550	550	26.12.2018.	
3	22-19	Специјалистичке консултативне услуге и медицинска снимања	ЈНМВ	600	600	31.12.2018.	Није спроведено истраживања тржишта предмета јавне набавке, што није у складу са чл. 64 став 3 ЗЈН.
4	23-19	Неуропсихијатријске услуге	ЈНМВ	900	900	26.12.2018.	
5	25-19	Услуге јавног здравља	ЈНМВ	340	340	31.12.2018.	
6	28-19	Услуге прања веша	ЈНМВ	2.000	2.000	03.01.2019.	
7	211-19	Услуге мед. лабораторија	ЈНМВ	300	300	08.02.2019.	

³⁷ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

*Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Др Драга Љочић” Шабац,
у делу који се односи на јавне набавке у 2019. и 2020. години и расходе за запослене у 2020. години*

Редни број	Број јавне набавке	Назив набавке	Врста поступка јавне набавке	Процењена вредност	Вредност закљученог уговора (без ПДВ-а)	Датум закључења уговора	Утврђена неправилност
1	2	3	4	5	6	7	8
8	221-19	Специјалистичке консултативне услуге и медицинска снимања	ЈНМВ	600	600	20.08.2019.	
9	15-20	Деривати нафте	Отворени поступак	9.000	7.401	29.06.2020.	1) Није спроведено истраживања тржишта предмета јавне набавке, што није у складу са чл. 64 став 3 ЗЈН; 2) Није објављен оглас о јавној набавци на Португалу службених гласила РС и база прописа, што није у складу са чл. 57 став 2 ЗЈН.
10	21-20	Услуге медицинских лабораторија	ЈНМВ	850	850	30.12.2019.	
11	22-20	Специјалистичке консултативне услуге и медицинска снимања	ЈНМВ	1.200	1.200	30.12.2019.	Није спроведено истраживање тржишта предмета јавне набавке, што није у складу са чл. 64 став 3 ЗЈН
12	23-20	Неуропсихијатријске услуге	ЈНМВ	900	900	26.12.2019.	
13	24-20	Услуге офталмолога специјалисте	ЈНМВ	2.000	2.000	26.12.2019.	
14	25-20	Услуге јавног здравља	ЈНМВ	340	340	01.01.2020.	
15	28-20	Услуге прања веша	ЈНМВ	2.500	2.500	08.01.2020.	
16	231-20	Неуропсихијатријске услуге	ЈНМВ	800	800	09.03.2020.	
17	41-20	Набавка и уградња столарије	ЈНМВ	360	300	20.07.2020.	
18	43-20	Подполагачки радови	ЈНМВ	480	400	16.07.2020.	Конкурсном документацијом су одређени услови који дискриминишу понуђаче и нису у логичкој вези са предметом јавне набавке, што није у складу са чл. 76 став 6 ЗЈН
19	401-20	Радови на објектима, молерско-фарбарски, општи грађевински, грађевинско-лимарски, радови на одржавању система централног грејања и радови на електроинсталацијама	ЈНМВ	2.340	1.950	9.07.2020.	
УКУПНО				35.060	32.752		

Конкурсна документација

Одредбом члана 52 став 1 Закона о јавним набавкама³⁸ је прописано да наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки.

Одредбом члана 53 став 1 тачка 5) Закона о јавним набавкама је прописано да наручилац покрене поступак јавне набавке доношењем одлуке о покретању поступка у писаном облику, која између осталог, садржи и процењену вредност јавне набавке укупно, а и посебно за сваку партију када је то могуће.

Одредбама члана 61 став 1 Закона о јавним набавкама утврђено је да је наручилац дужан да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи на основу ње могу да

³⁸ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

припреме прихватљиву понуду.

Законом о јавним набавкама уређено је да се огласи о јавној набавци објављују на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца, као и да је наручилац дужан да истовремено са објављивањем позива за подношење понуда, објави конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници³⁹.

Одредбом члана 57 став 2 Закона о јавним набавкама је прописано да се огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности из члана 39 овог закона⁴⁰, објављујују и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

У погледу правилности спроведених поступака јавних набавки и документације коју они садрже, као и у погледу објављивања позива за подношење понуда и конкурсне документације, у ревидираним поступцима јавних набавки, утврђено је да:

- одлука о покретању поступка садржи све елементе у складу са одредбама члана 53 Закона о јавним набавкама;
- су чланови комисија за јавне набавке потписали изјаву о непостојању сукоба интереса, што је у складу са чланом 54 став 10 Закона о јавним набавкама;
- је Дом здравља на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници објавио позив за подношење понуда, конкурсну документацију (као и њене измене и допуне), одлуку о додели уговора и обавештење о закљученом уговору, у складу са одредбама члана 62 став 1, 63. став 1 и 108 став 5 Закона о јавним набавкама;
- Дом здравља није објавио на Порталу службених гласила РС и базе прописа, огласе о јавној набавци у два отворена поступка јавне набавке деривата нафте, укупне процењене вредности 18.000.000 динара, што није у складу са чланом 57 став 2 Закона о јавним набавкама;
- се додатним условима за учешће у поступку јавне набавке дискриминишу понуђачи и да нису у логичкој су вези са предметом јавне набавке, што није у складу са одредбама члана 75 и 76 Закона о јавним набавкама;
- се у свим ревидираним поступцима јавних набавки, отварању понуда приступа одмах по истеку рока за достављање понуда, о чему се сачињава записник о отварању понуда, што је у складу са чланом 104 Закона о јавним набавкама;
- се одлука о додели уговора се доноси на основу извештаја о стручној оцени понуда, а у року одређеном у позиву за подношење понуда, у складу са чланом 108 Закона о јавним набавкама.
- модели уговора у конкурсној документацији за јавне набавке које се реализују у две буџетске године не садрже одредбе утврђене 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.

Налаз: Спроведени поступци јавних набавки планирани су у Годишњем плану јавних набавки за 2019. и Годишњем плану набавки за 2020. годину.

³⁹ Члан 57 и 62 Закона о јавним набавкама.

⁴⁰ Процењена вредност већа од 5.000.000 динара.

Јавне набавке деривата нафте ЈН бр. 15-19 и ЈН бр. 15-20

Годишњим планом набавки за 2019. годину, Дом здравља је планирао отворени поступак јавне набавке деривата нафте ЈН бр. 15-19, процењене вредности 9.000.000 динара, а на основу средстава одређених Финансијским планом за 2019. годину.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља не поседује доказе о спроведеном истраживању, испитивању тржишта предмета јавне набавке, односно о извршеној провери цена и квалитета добара у време покретања наведеног поступка, што није у складу са одредбама члана 64 став 3, а у вези са одредбама члана 16 став 1 тачка 1) и 2) Закона о јавним набавкама. (*Налаз и препорука за отклањање ове неправилности дати су у оквиру подналова „Процењена вредност јавних набавки“.*)

Поступак предметне јавне набавке покренут је дана 27. маја 2019. године, одлуком директора Дома здравља⁴¹. Позив за подношење понуда и конкурсна документација објављени су на Порталу јавних набавки и интернет страници Дома здравља Шабац, у складу са одредбом члана 62 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 1. јула 2020. године.

Одредбом члана 57 став 2 Закона о јавним набавкама је прописано да се огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од 5.000.000 динара, објављујују и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа објавио оглас о Јавној набавци број 15-19, што није у складу са одредбом члана 57 став 2 Закона о јавним набавкама.

У конкурсној документацији за ову јавну набавку, предмет набавке су бензин и дизел гориво и течни нафтни гас ЛПГ, а набавка није обликована по партијама. Критеријум за доделу уговора је економски најповољнија понуда. Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке који се односе на техничку опремљеност, неопходни финансијски, пословни и кадровски капацитет, су у логичкој вези са предметом јавне набавке и не дискриминишу понуђаче. У поступку јавне набавке поднете су две прихватљиве понуде, од којих је изабрана економски најповољнија. Уговор са изабраним понуђачем закључен је дана 25. јула 2019. године, а вредност закљученог уговора је 8.821.370 динара (без ПДВ-а)⁴².

Дом здравља је дана 11. маја 2020. године покренуо отворени поступак јавне набавке (која није обликована по партијама) број 15-20, а за набавку деривата нафте (бензин, дизел гориво и течни нафтни гас ЛПГ)⁴³. Предметна јавна набавка је планирана Годишњим планом набавки за 2020. годину, а у складу са средствима одређеним Финансијским планом за 2020. годину.

У конкурсној документацији као критеријум за доделу уговора одређена је економски најповољнија понуда, одређена су и средства финансијског обезбеђења која мора да поднесе понуђач, као и што су одређени додатни услови за учешће понуђача који нису дискриминишући и у логичкој су вези са предметом набавке.

⁴¹ Одлука о покретању јавне набавке у отвореном поступку број 15-19 за период до годину дана, број одлуке 15-19/1 од 27.05.2019. године.

⁴² Записник о отварању понуда од 27. јуна 2019. године.
Извештај о стручној оцени понуда, Број 15-19/3 од 28.06.2019. године.

Одлука о додели уговора, Број 15-9/4 од 28.06.2019. године.

⁴³ Одлука о покретању јавне набавке у отвореном поступку број 15-20 за период до годину дана, број одлуке 15-20/1 од 11.05.2020. године.50 Одлука о додели уговора, Број 15-20/4 од 17.06.2020. године.

Огласи о предметној јавној набавци објављени су на Порталу јавних набавки и на интернет страни наручиоца. У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа објавио оглас о Јавној набавци број 15-20, што није у складу са одредбом члана 57 став 2 Закона о јавним набавкама.

У отвореном поступку јавне набавке број 15-20, поднета је једна понуда⁴⁴, а након донете Одлуке о додели уговора⁴⁵, дана 3. јула 2020. године закључен је Уговор о снабдевању дериватима нафте чија је уговорена вредност 7.400.790 динара (без обрачунатог ПДВ-а).

У току 2019. и 2020. године, по основу уговора закључених у поступцима јавне набавке број 15-19 и јавне набавке 15-20, извршени су расходи за набавку деривата нафте у укупном износу од 14.027.151 динара.

Откривена неправилност број 5: Дом здравља није на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа објавио оглас о Јавној набавци број 15-19 (деривати нафте), процењене вредности 9.000.000 динара и оглас о Јавној набавци број 15-20 (деривати нафте) процењене вредности 9.000.000 динара, што није у складу са одредбом члана 57 став 2 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020 године.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да огласе у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, у прописаној форми за објављивање.

Јавне набавке текућих поправки и одржавања зграда и објеката Дома здравља бр. 41-20, 43-20 и 401-20

Законом о јавним набавкама, одредбама члана 12 прописано је да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Наручилац не може да одређује услове који би значили националну, територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима, нити дискриминацију која би произлазила из класификације делатности коју обавља понуђач.

Одредбама члана 76 став 2 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке. Одредбама члана 76 став 6 истог Закона, уређено је да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

У поступцима јавних набавки мале вредности број: 41-20 (набавка и уградња столарије), број: 43-20 (подополагачки радови), број: 401-20 (радови на објектима – молерско-фарбарски, општи грађевински, грађевинско-лимарски, радови на одржавању система централног грејања и радови на електроинсталацијама), Дом здравља је одредио додатне услове којима се ограничава конкуренција и нарушава једнакост понуђача, односно захтевани услови нису у логичкој вези са предметом јавне набавке и то:

⁴⁴ Записник о отварању понуда од 17.06.2020. године.

⁴⁵ Одлука о додели уговора, Број 15-20/4 од 17.06.2020. године.

- 1) ЈНМВ 41-20 (набавка и уградња столарије) укупне процењене вредности од 300.000 динара без ПДВ-а (360.000 динара са ПДВ-ом) одређени су додатни услови за Партију 1 – фасадна и унутрашња столарија (вредност уговора 164.795 динара без ПДВ-а) који нису у логичној вези са предметом јавне набавке по питању:

- *техничког капацитета* „да понуђач располаже - поседује или користи на други начин, са најмање 300м² пословно радног и магацинског простора са опремом за израду и монтажу PVC/Al столарије, као и најмање 2 возила за превоз лица и опреме неопходне за радове из ове набавке“ и

- *кадровског капацитета* „да понуђач има најмање 25 запослених лица са квалификацијама за предметне радове, од којих најмање 1 лице ВСС техничке струке“.

- 2) ЈНМВ 43-20 (подополагачки радови) укупне процењене вредности од 400.000 динара без ПДВ-а (480.000 динара са ПДВ-ом) одређени су додатни услови који нису у логичној вези са предметом јавне набавке по питању:

- *пословног и финансијског капацитета* и то „минимални остварени приход од извршених предметних радова у 2018. години од 1.000.000,00 без ПДВ“ за процењену вредност радова за партију 2 - Подополагачки радови - постављање пвц подних облога процењене вредности 250.000 динара (без ПДВ-а).

- 3) ЈНМВ 401-20 (радови на објектима, молерско-фарбарски, општи грађевински, грађевинско-лимарски, радови на одржавању система централног грејања и радови на електроинсталацијама) укупне процењене вредности 1.950.000 динара без ПДВ-а (2.340.000 са ПДВ-ом) одређени су додатни услови који нису у логичној вези са предметом јавне набавке по питању:

- *кадровског капацитета* „ да има **стално запослених** лица на предметним пословима, и то:

- За партију 1-молерско фарбарски радови -
 - најмање 20 запослених лица,
 - од тога најмање 10 молера фарбара-фасадера са важећим лекарским уверењима за рад на висини, односно заштићеној висини, као и са важећом полисом осигурања од несрећног случаја (од смрти услед незгоде или трајног инвалидитета)
 - од тога најмање 1 инжењера са лиценцом одговорног извођача грађевинских радова (800, 410, 411 и друго);

- За партију 2 - општи грађевински радови – најмање 8, од тога најмање 1 инжењера са лиценцом одговорног извођача грађевинских радова (800, 410, 411 и друго);

- За партије 3, 4, 5 - грађевинско лимарски радови, централно грејање, електроинсталације - најмање по 2.запослена лица по свакој партији.”

Додатни наведени услови у делу техничког капацитета нису оправдани јер исти нису у логичној вези са предметом јавне набавке, односно није јасно због чега су неопходни са аспекта реализације предмета набавке.

У делу кадровских капацитета, додатни захтевани услови ограничавају конкуренцију међу понуђачима, односно искључују могућност учествовања у поступку јавне набавке оних понуђача који лица са захтеваним квалификацијама ангажују по другој врсти радног односа у складу са законом који уређује радне односе и у другом броју од захтеваног.

Захтевање минимално оствареног прихода (финансијски капацитет) у висини вишеструког износа процењене вредности предмета набавке, није у складу са одредбом члана 77 став 2 тачка 1) Закона о јавним набавкама који је био на снази у време спровођења јавне набавке, а којом је прописано да минимални годишњи приход који се тражи од понуђача не сме бити већи од двоструке процењене вредности јавне набавке, осим у изузетним случајевима када је то неопходно због посебних ризика повезаних са предметом јавне набавке (у конкретном случају минимални годишњи приход је четири пута већи од процењене вредности конкретне партије у напред наведеној јавној набавци).

Процењена вредност горе поменутих јавних набавки мале вредности је:

- ЈНМВ број 41-20 (*фасадна и унутрашња столарија*) је 300.000 динара;
- ЈНМВ број 43-20 (*подополагачки радови*) је 400.000 динара;
- ЈНМВ број 401-20 (*радови на објектима, молерско-фарбарски, опити грађевински, грађевинско-лимарски, радови на одржавању система централног грејања и радови на електроинсталацијама*) је 1.950.000 динара.

Вредност закључених уговора у овим поступцима јавне набавке износила је 2.419.224 динара са ПДВ-ом.

Откривена неправилност број 6: Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке текућих поправки и одржавања зграда и објеката за 2020. годину процењене вредности 2,4 милиона динара (без ПДВ-а), прописао додатне услове којима се ограничава конкуренција и нарушава једнакост понуђача, што није у складу одредбама члана 76 став 6 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 1. јула 2020. године.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсном документацијом одређују критеријуме за избор понуђача којима се не ограничава конкуренција и нарушава једнакост понуђача.

Одредбама члана 75 став 2 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 1. јула 2020. године, уређене су обавезе понуђача у погледу безбедности и здравља на раду и заштите животне средине, који произилазе из прописа којима се уређују наведене области, као обавезан услов за учешће у поступку јавне набавке. Сагласно овој одредби, наручиоци су дужни да од понуђача захтевају да при састављању својих понуда изричито наведу да су поштовали обавезе које произилазе из ових прописа. Имајући у виду ово законско решење, није могуће да се обавезни услов за учешће у поступку јавне набавке истовремено одређује и као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке.

Одредбом члана 111 став 1 тачка 3) Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да повреда обавезе у области заштите животне средине, социјалног и радног права, укључујући колективне уговоре, представљају основ за искључење привредних субјеката. Сагласно одредби члана 118 став 1 истог закона, прописано је да се непостојање основа за искључење доказује достављањем изјаве о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта.

Дом здравља је конкурсном документацијом као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке утврдио обавезу која се тиче поштовања важећих прописа о заштити на раду и заштити животне средине, а које произилазе из обавезних услова за учешће који су утврђени чланом 75 став 2 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године.

Ови додатни услови захтевани су у јавној набавци мале вредности број 401-20, радови на објектима Дома здравља „Др Драга Љочић“ Шабац за: Партију 1 - молерско фарбарски радови, Партију број 2 - општи грађевински радови и Партију број 3 - грађевинско лимарски радови, а огледали су се у захтеву:

- „да понуђач има Акт о процени ризика, са описаним радним местима лица са списка запослених;
- да понуђач има запослено лице за безбедност и здравље на раду, или на други начин ангажовано (уговор са правним лицем за обављање послова безбедности и здравља на раду;
- да понуђач поседује доказе о обуци за безбедан рад свих запослених;
- да понуђач поседује доказ о задужењу срестава личне заштите за сваког запоослених на пословима молера – фарбара-фасадера.”

Откривена неправилност 7: Дом здравља је, као додатни услов у поступку јавне набавке текућих поправки и одржавања зграда и објеката за 2020. годину конкурсном документацијом одредио услове који се тичу поштовања важећих прописа о заштити на раду, а произилазе из обавезних услова за учешће који су утврђени чланом 75 став 2 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 1. јула 2020. године.

Препорука број 7: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да конкурсном документацијом у критеријуме за избор привредног субјекта не укључују критеријуме који произилазе из основа за искључење прописане чланом 111 Закона о јавним набавкама.

Јавне набавке услуга медицинских лабораторија ЈН бр. 21-19, ЈН бр. 211-19 и ЈН бр. 21-20

Ради набавке услуга медицинских лабораторија, Дом здравља је у току 2019. и 2020. године покренуо поступке јавне набавке мале вредности – ЈН број 21-19, ЈН број 211-19 и ЈН 21-20, а у складу са годишњим плановима набавки и одређеним финансијским средствима. Спецификација захтеваних лабораторијских анализа у оквиру услуга медицинских лабораторија дата је у оквиру конкурсне документације (то су нпр. анализе ALT, AST, креатинин, холестерол и др.), а критеријум за избор понуђача је била најнижа понуђена цена.

Уговорена вредност набавке предметних услуга у 2019. години износила је 850.000 динара, а исто тако и у 2020 години. Укупни расходи за предметне услуге у 2019. износили су 519.983 динара, а у 2020. години 323.050 динара.

Поступци јавних набавки ових услуга спроведени су у складу са одредбама Закона о јавним набавкама који се примењивао до 1. јула 2020. године, осим у делу који се односи на испитивање тржишта предмета јавне набавке.

У поступку ревизије наведених јавних набавки мале вредности, утврђено је да Дом здравља не поседује доказе о спроведеном истраживању, испитивању тржишта предмета јавне набавке, односно о извршеној провери цена и квалитета добара у време

покретања наведеног поступка, што није у складу са одредбама члана 64 став 3, а у вези са одредбама члана 16 став 1 тачка 1) и 2) Закона о јавним набавкама. *(Налаз и препорука за отклањање ове неправилности дати су у оквиру поднаслова „Процењена вредност јавних набавки”).*

Јавне набавке специјалистичких консултативних услуга и медицинских снимања ЈН број 22-19, ЈН број 221-19 и ЈН број 22-20

Дом здравља је у току 2019. године спровео два поступка јавне набавке мале вредности (ЈН број 22-19 и ЈН број 221-19) за набавку специјалистичких консултативних услуга и медицинских снимања, процењене вредности 1.200.000 динара, а у складу са Годишњим планом набавки за 2019. годину и одређеним финансијским средствима за ову намену. Критеријум за доделу уговора је била најнижа понуђена цена.

У конкурсној документацији је утврђена спецификација консултативних услуга и медицинских снимања која су предмет ових набавки (то су нпр. консултативни специјалистички прегледи интерниста; ОРЛ, пнеумофтизиолога, ортопеда, дерматолога; услуге медицинских снимања са читавањем снимка: РТГ шаке, карлице, плућа и др.).

У 2020. години Дом здравља је ради набавке специјалистичких консултативних услуга и медицинских снимања, спровео поступак јавне набавке мале вредности ЈН број 22-20, процењене вредности 1.200.000 динара. Предметни поступак је обухваћен Годишњим планом набавки за 2020. годину.

Увидом у Планско извештајне табеле за установе примарне здравствене заштите за 2019. и за 2020. годину које је сачинио Дом здравља, у поступку ревизије је утврђено да у 2019. и 2020. години Дом здравља није имао запослене здравствене раднике у специјалистичким областима које су биле предмет јавних набавки специјалистичких консултативних услуга и медицинских снимања (ЈН број 22-19, ЈН број 221-19 и ЈН број 22-20).

Предметни поступци јавних набавки мале вредности, спроведени су у складу са одговарајућим одредбама Закона о јавним набавкама⁴⁶, осим у делу који се односи на истраживање тржишта. Опис и препорука за отклањање ове неправилности дати су у оквиру поднаслова „Процењена вредност јавних набавки“.

Укупни расходи извршени за набавку специјалистичких консултативних услуга и медицинских снимања у 2019. години износили су 825.650 динара, а у 2020. години 46.150 динара.

Јавне набавке услуга јавног здравља ЈН број 25-19 и ЈН број 25-20

Ради набавке услуга јавног здравља, Дом здравља је у 2019. години спровео јавну набавку мале вредности ЈН број 25-19, процењене вредности 340.000 динара, у складу са Годишњим планом набавки за 2019. годину и планираним финансијским средствима одређеним за ове намене. Конкурсна документација садржи све неопходне елементе прописане чланом 61 Закона о јавним набавкама, као и обавезне услове за учешће у поступку јавне набавке и додатне услове, што је у складу са одредбама члана 75 и 76 Закона о јавним набавкама. Спецификација анализа који су обухваћени услугама јавног здравља садржана је у конкурсној документацији (нпр. здравствени прегледи епидемиолога, бактериолошка колиметријска метода анализе воде, узимање брисева по

⁴⁶ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

епидемиолошким индикацијама и др.), Критеријум за избор понуђача је најнижа понуђена цена.

У 2020. години Дом здравља је спровео јавну набавку мале вредности ЈН број 25-20, а ради набавке истих услуга. Финансијска средства за спровођење предметне набавке утврђена су финансијским планом за 2020. годину, а набавка је обухваћена Годишњим планом набавки за 2020. годину. Конкурсна документација је сачињена у складу са одредбама Закона о јавним набавкама који се примењивао до 1 јула 2020. године. У наведеним поступцима нису утврђене неправилности, осим у делу који се односи на истраживање тржишта⁴⁷.

Укупни расходи извршени за набавку услуга јавног здравља у 2019. години износили су 137.280 динара, а у 2020. години 66.600 динара.

Јавне набавке неуропсихијатријских услуга ЈН број 23-19, ЈН број 23-20 и ЈН број 231-20

Дом здравља је у току 2019. године спровео поступак јавне набавке мале вредности ЈН број 23-19, ради набавке неуропсихијатријских услуга, процењене вредности 900.000 динара. Јавна набавка је предвиђена планом набавки за 2019. годину, а у складу са финансијским средствима опредељеним за ове намене.

У 2020. години Дом здравља је ради набавке услуга неуропсихијатра, спровео два поступка јавне набавке мале вредности ЈН број 23-20 и ЈН број 231-20, чија је укупна процењена вредност 1.700.000 динара. Предметне набавке су предвиђене Годишњим планом набавки за 2020. годину, у складу са финансијских средствима одобреним за ту намену.

У поступку ревизије је утврђено да у 2019. и 2020. години Дом здравља није имао запослене или на други начин радно ангажоване здравствене раднике - специјалисте из области неуропсихијатрије.

Укупни расходи извршени за набавку неуропсихијатријских услуга у 2019. години износили су 549.750 динара, а у 2020. години 489.690 динара.

Јавна набавка услуге офтамолога – специјалисте ЈН број 24-20

Годишњим планом набавки за 2020. годину, Дом здравља је планирао спровођење јавне набавке мале вредности ради набавке услуга офтамолога – специјалисте, ЈН број 24-20, чија је процењена вредност 2.000.000 динара.

Поступак је спроведен у складу са одредбама Закона о јавним набавкама који се примењивао до 1. јула 2020. године, осим у делу који се односи на примену одредби члана 64 став 3, а у вези са одредбама члана 16 став 1 тачка 1) и 2) Закона о јавним набавкама, којима је утврђена обавеза наручиоца да поседује доказе о спроведеном истраживању, испитивању тржишта предмета јавне набавке, односно о извршеној провери цена и квалитета добара у време покретања наведеног поступка. (Опис и препорука за отклањање ове неправилности дати су у оквиру поднасловa „Процењена вредност јавних набавки“).

У 2020 години Дом здравља није имао запослене или на други начин радно ангажоване здравствене раднике - специјалисте из области офтамологије.

Укупни расходи извршени по основу уговора закљученог у 2020. години износили су 934.690 динара.

⁴⁷ Опис и препорука за отклањање ове неправилности дати су у оквиру поднасловa „Процењена вредност јавних набавки“.

Јавне набавке услуга прања веша ЈН број 28-19 и ЈН број 28-20

Ради набавке услуга прања веша, Дом здравља је у 2019. години спровео јавну набавку мале вредности ЈН број 28-19, процењене вредности 2.000.000 динара, у складу са Годишњим планом набавки за 2019. годину и планираним финансијским средствима одређеним за ову намену.

Конкурсна документација у овом поступку јавне набавке садржи све неопходне елементе прописане чланом 61 Закона о јавним набавкама, као и обавезне услове за учешће у поступку јавне набавке и додатне услове, што је у складу са одредбама члана 75 и 76 Закона о јавним набавкама. Опис услуга које су предмет ове јавне набавке, као и јединица мере и техничка спецификација дати су у оквиру конкурсне документације. Критеријум за избор понуђача је најнижа понуђена цена. Предметни поступак јавне набавке спроведен је у складу са одредбама Закона о јавним набавкама, осим у делу који се односи на испитивање тржишта предмета јавне набавке, односно проверу цена и квалитета добара у време покретања наведеног поступка⁴⁸.

По основу закљученог уговора у поступку ове јавне набавке, у 2019. и 2020. години извршени су расходи у укупном износу од 1.776.174 динара.

У 2020. години Дом здравља је спровео поступак јавне набавке мале вредности ЈН број 28-20, чија је процењена вредност 2.500.000 динара. Конкурсна документација и поступак јавне набавке спроведени су у складу са одредбама Закона о јавним набавкама који се примењивао до 1. јула 2020. године, осим у делу који се односи на примену одредби члана 64 став 3, а у вези са одредбама члана 16 став 1 тачка 1) и 2) Закона о јавним набавкама, којима је утврђена обавеза наручиоца да поседује доказе о спроведеном истраживању, испитивању тржишта предмета јавне набавке. Опис и препорука за отклањање ове неправилности дати су у оквиру поднасловa „Процењена вредност јавних набавки“.

Укупни расходи у 2020. години по основу закљученог уговора у поступку јавне набавке ЈН број 28-20, износе 2.031.565 динара.

Модел уговора у конкурсној документацији јавних набавки које се реализују у две буџетске године

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 је прописано да модел уговора, 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 конкурсну документацију о спроведеним поступцима јавне набавке утврђено је да модели уговора који су се извршавали у две буџетске године нису садржали одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

⁴⁸ Опис и препорука за отклањање ове неправилности дати су у оквиру поднасловa „Процењена вредност јавних набавки“.

Откривена неправилност број 8: Дом здравља није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори о набавци добара и услуга закључени у трајању до 12 месеци који се извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Препорука број 8: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обезбеде да модели уговора, као обавезни део конкурсне документације, као и закључени уговори у трајању до 12 месеци чије се плаћање реализује у две буџетске године садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години у складу са чланом 7 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

2.4. Праћење извршења уговора о јавним набавкама

Законом о јавним набавкама који се примењивао до 1 јула 2020. године, у члану 22 је утврђено да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити, између осталог и начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке⁴⁹ који је донет на основу члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама⁵⁰ који се примењује почев од 1. јула 2020. године, у члану 60 утврђено је да лица у чијем је делокругу праћење извршења уговора, сачињавају извештај о извршењу уговора, који садржи укупну реализовану вредност уговора, уочене проблеме током извршења уговора и евентуалне предлог за побољшање. Наведеним чланом је уређено и да су лица задужена за праћење извршења уговора о јавној набавци, односно Одсек за планско аналитичке послове и информатику, дужни да доставе Извештај о свим уговорима који су реализовани у том тромесечју службенику за јавне набавке најкасније до 5. у месецу који следи по истеку тромесечја.

Контрола извршења уговора закључених у поступцима јавних набавки у Дому здравља се врши у Одсеку за планско-аналитичке послове и информатику где се у електронској форми воде евиденције извршених расхода по закљученим уговорима, а подаци се достављају Одсеку за набавке.

У поступку ревизије је утврђено да су, у тестираним поступцима јавних набавки, расходи по закљученим уговорима вршени у оквиру уговорених цена за испоруку добара, односно пружање услуга и у свему на уговорени начин.

Налаз: Дом здравља је извршавао обавезе према добављачима и пратио извршење закључених уговора у поступцима јавних набавки, у складу са одредбама Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке.

⁴⁹ Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке, Број 01-15/05 од 31.08.2020. године.

⁵⁰ „Службени гласник РС“, број 91/19.

2.5. Набавке на које се закон не примењује

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

Дом здравља је у члану 49 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке уредио поступак јавних набавки на које се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама (одредбе члана 51 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке који је био у примени од августа 2020. године).

Дом здравља је сачинио и План набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама, а који је саставни део Годишњег плана набавки за 2019. годину. Набавка добара на коју се Закон о јавним набавкама не примењује, планирана је у износу од 21.790.000 динара, а услуга у износу од 11.730.000 динара.

Планом набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама, а који је саставни део Годишњег плана набавки за 2020. годину, планирана је набавка добара у износу од 11.910.500 динара и услуга у износу од 12.890.000 динара.

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 Закона о јавним набавкама који је у примени од јула 2020. године).

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. Поступак набавке је спроведен закључивањем уговора.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља спроводио набавке на које се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама, у складу са одредбама Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке.

Налаз: Дом здравља је поступке јавних набавки на које се закон не примењује спроводио у складу са одредбама Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, односно обезбеђивањем конкуренције слањем позива за подношење понуда на више адреса понуђача и закључивањем уговора са понуђачем са најповољнијом понудом.

Прилог 3 – Расходи за запослене

3.1. Правни основ за увећање плата запослених

Одредбама члана 12 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама уређено је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима, могу увећати плате утврђене у складу са овим законом и актом Владе из члана 8 овог закона до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Даље је у ставу 2 и 3 прописано да за запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, а које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, плате се могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, као и да се елементи за обрачун и исплату плата утврђују општим актом послодавца.

Одредбама члана 4 став 1 Правилника о стицању и расподели сопствених прихода Дома здравља „Др Драга Љочић“ Шабац уређено је да се из сопствених прихода које Дом здравља оствари, може увећати основна плата запослених до 30% у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама, а на основу оцене резултата рада и у складу са расположивим средствима.

Одредбама члана 4 став 2 Правилника о стицању и расподели сопствених прихода уређено је и да су процентуално увећање основне плате, поступак, критеријуми, облици и врсте награђивања запослених у Дому здравља утврђени Правилником о награђивању запослених.

Дом здравља је 2014. године донео Правилник о награђивању запослених којим је уређен поступак, критеријуми, облици и врсте награђивања запослених у Дому здравља „Др Драга Љочић“ Шабац. Одредбом члана 11 Правилника о награђивању одређени су критеријуми и поступак за увећање плате запослених по основу посебних резултата рада у којој су наведене ситуације када запосленом може бити увећана плата до 30%. Одлуку о увећању плате запослених доноси Директор Дома здравља на предлог Помоћника директора за немедицинска и медицинска питања. Одлуку о увећању плате Директора Дома здравља као и Помоћника директора за медицинске и немедицинске послове доноси Управни одбор здравствене установе.

Налаз: Дом здравља је донео интерна акта којима је уредио начин стицања и расподеле прихода које остварује употребом јавних средстава за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања.

У поступку ревизије утврђено је да су плате помоћника директора за немедицинска питања увећаване по основу стимулације одлуком директора Дома здравља, а не одлуком Управног одбора, што није у складу са одредбама члана 11 став 3 Правилника о награђивању запослених у Дому здравља Шабац.

Откривена неправилност број 9: Дом здравља је у току 2020. године извршио расходе за исплату стимулације помоћницима директора на основу одлука директора Дома здравља а не одлука Управног одбора, што није у складу са одредбом члана 11 став 3 Правилника о награђивању запослених у Дому здравља Шабац.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да увећање плата запосленима по основу стимулације, врше у складу са интерним актима.

3.2. Одобрени и извршени расходи за исплату увећања плате

Одредбом члана 94 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописано је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу до висине оствареног прихода. Ставом 2 истог члана прописано је да је здравствена установа обавезна да за сваки месец утврди приходе и расходе ради увећања плате по наведеном основу и да о томе обавештава репрезентативни синдикат.

Дом здравља у 2020. години на месечном нивоу није утврђивао приходе и расходе ради обрачуна и исплате стимулације у складу са чланом 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као ни учешће трошкова рада у оствареном приходу и није о томе обавештавао репрезентативни синдикат.

Откривена неправилност број 10: Дом здравља је у току 2020. године увећавао плате запосленима (стимулација) и по том основу извршио расходе у износу од 1.985.000 динара, а да није:

1) на месечном нивоу утврђивала приходе и расходе из прихода за остваривање права на увећање плате по основу стимулације,

2) утврдила сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу, што није у складу са одредбом члана 12 став 2 и 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 94 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 10: Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да обрачун и исплату увећања плате врше сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, у складу са одредбама члана 12 ст. 2 и 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 94 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Откривена неправилност број 11: Дом здравља није у току 2020. године обавештавао репрезентативни синдикат на месечном нивоу о оствареним приходима и извршеним расходима за исплату стимулације, што није у складу са одредбом члана 94 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 11: Препоручујемо одговорним лицима Дома здравља да на месечном нивоу обавештавају репрезентативни синдикат о висини остварених прихода и извршеним расходима за исплату стимулације у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.