



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



**Број: 400-952/2021-05/12
Београд, 30. новембар 2021. године**

Мисија

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

¹ Насловна слика преузета са странице <https://www.dzzabalj.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, у којима су утврђене значајне неправилности које се односе на:

- планирање, спровођење и праћење реализације јавних набавки, што указује на слабости и одсуство интерних контрола у скоро свим фазама уговарања и праћења извршења закључених уговора о набавци добара, услуга и радова;
- утврђивање права на скраћено радно време супротно акту о процени ризика на радним местима и у радној околини.

Циљ ове ревизије је да обезбеди довољно валидних података за оцену примене прописа из области јавних набавки и расхода за запослене 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 које су биле предмет ревизије дато је 16 препорука које су усмерене на:

- планирање и спровођење поступака јавних набавки, као и праћење извршења уговора у складу са прописима којима се уређује област јавних набавки;
- евидентирање свих радњи и аката током планирања поступака јавних набавки;
- увођење скраћеног радног времена у складу са прописима;
- унапређење система интерних контрола.

Резиме

Дом здравља Жабал (у даљем тексту: Дом здравља):

Извршио је набавку добара и услуга у износу од 4,73 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке.

Приликом спровођења поступака јавних набавки није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама

- Није на прописан начин сачинио конкурсну документацију у делу дефинисања додатних услова и модела уговора;
- Процењену вредност јавних набавки није одредио на основу испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке;
- Није поштовао прописану процедуру у делу објављивања аката којима је уредио поступке јавних набавки;
- Доносио је одлуке о покретању поступака јавних набавки које нису садржале све прописане податке.

Увео је скраћено радно време запосленима који обављају послове на радним местима која нису утврђена као радна места са повећаним ризиком

Преузео је обавезе и извршио расходе за плате 49 запослених, у износу од најмање 5,02 милиона динара за 9.532 часова рада који нису ефективно извршени.

САДРЖАЈ:

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ	5
1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ	5
1.1. Дом здравља је интерним актима ближе уредио поступак јавне набавке у складу са Законом о јавним набавкама.	5
1.2. Дом здравља поступак годишњег планирања јавних набавки није у потпуности спровео у складу са Законом.	6
1.3. Процењена вредност јавних набавки у 2019. и 2020. години није одређена на основу испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке.	9
1.4. Дом здравља конкурсну документацију није у потпуности састављао на прописани начин.....	9
1.5. Дом здравља је водио поступак отварања и стручне оцене понуда у складу са Законом о јавним набавкама.	12
1.6. Дом здравља је вршио набавку стоматолошког материјала по ценама већим од цена из понуде супротно Закону о јавним набавкама.	13
1.7. Дом здравља је набавио добра и услуге укупне вредности од 4,73 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке.	14
1.8. Дом здравља је поступак оглашавања и извештавања спроводио у складу са Законом о јавним набавкама.	14
1.9. Дом здравља приликом извештавања о јавним набавкама није у потпуности поступао у складу са Законом.	16
1.10. Дом здравља није део набавки на које се Закон не примењује спроводио у складу са интерним актом.	17
2. УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА	18
2.1. Дом здравља је донео Акт о процени ризика, али исти није ажурирао у складу са променом унутрашње организације и систематизације радних места.	18
2.2. Дом здравља је увео скраћено радно време за 49 запослених и по том основу извршио расходе за плате најмање у износу од 5,02 милиона динара за 9.532 часова рада који нису ефективно извршени.	19
Скретање пажње	21
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА	22
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	29
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ	31
1. Предмет ревизије	31
2. Ревидирани период пословања	31
3. Информације о субјекту ревизије.....	31
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима	34
5. Критеријуми	34
6. Методологија рада	35
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији.....	35
V Прилози	36
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија	37
Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије	41
Прилог 3 – Јавне набавке	42
Прилог 4 – Расходи за запослене	64

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Интерна регулатива и планирање јавних набавки

1.1. Дом здравља је интерним актима ближе уредио поступак јавне набавке у складу са Законом о јавним набавкама.

1.1.1. Дом здравља је донео Правилник о начину обављања послова јавне набавке у Дому здравља Жабалъ, у складу са одредбом члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Законом о јавним набавкама², који се примењивао до 30. јуна 2020. године (у даљем тексту: раније важећи Закон о јавним набавкама), прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци (члан 22 став 1).

Управни одбор Дома здравља је 2014. године донео Правилник о начину обављања послова јавне набавке у Дому здравља Жабалъ којим је ближе уредио поступак јавне набавке унутар Дома здравља.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Планирање јавних набавки, Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке).

1.1.2. Дом здравља је донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, у складу са одредбом члана 49 став 3 Закона о јавним набавкама, који се примењује почев од 1. јула 2020. године.

Законом о јавним набавкама³, који се примењује од 1. јула 2020. године (у даљем тексту: важећи Закон о јавним набавкама), наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује и набавки друштвених и других посебних услуга (члан 49 став 2).

Дом здравља је у јуну 2021. године донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, у складу са одредбама члана 49 Закона о јавним набавкама.

² „Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

³ „Службени гласник РС”, број 91/19.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Планирање јавних набавки, Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке).

1.1.3. Дом здравља није на својој интернет страници објавио Правилник о начину обављања послова јавне набавке у Дому здравља Жабал, што није у складу са чланом 22 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама, као ни Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке што није у складу са чланом 49 став 3 важећег Закона о јавним набавкама.

Раније важећим Законом о јавним набавкама прописано је да су наручиоци дужни да интерни акт објаве на својој интернет страници (члан 22 став 5).

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да акт којим је ближе уредио поступак јавне набавке објави на својој интернет страници (члан 49 став 3).

Дом здравља није објавио на својој интернет страници, интерне акте којима је ближе уредио поступак јавне набавке, у складу са одредбама прописа о јавним набавкама који су се примењивали током 2019. и 2020. године.

Одговорна лица Дома здравља су у поступку ревизије, на својој интернет страници (<https://www.dzzabalj.rs>), објавила Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке који је донет 25. јуна 2021. године, чиме је мера предузета у поступку ревизије.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Предузете мере у поступку ревизије и Прилогу 3 – Јавне набавке (Планирање јавних набавки, Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке).

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

1.2.1. План јавних набавки за 2019. годину, као и План јавних набавки за 2020. годину и њихове измене и допуне, садрже све прописане елементе у складу са одредбом члана 51 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који треба да садржи све елементе прописане законом (члан 51 став 1).

Дом здравља је донео План јавних набавки за 2019. годину и План јавних набавки за 2020. годину, као и измене и допуне истих који садрже све прописане елементе у складу са одредбама члана 51 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Планирање јавних набавки).

1.2.2. Дом здравља није објавио на Порталу јавних набавки План јавних набавки за 2019. годину, а План јавних набавки за 2020. годину није објавио у року од 10 дана од дана доношења, што није у складу са одредбама члана 51 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

Дом здравља није објавио на Порталу јавних набавки План јавних набавки за 2019. годину, а План јавних набавки за 2020. годину није објавио у року од 10 дана од дана доношења, што није у складу са чланом 51 став 3 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Планирање јавних набавки).

1.2.3. План јавних набавки за 2020. годину, донет по одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама, који је усклађен са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, није усвојен од стране Управног одбора Дома здравља, што није у складу са одредбама члана 119 Закона о здравственој заштити и члана 24 Статута Дома здравља Жабалъ.

Одредбама члана 119 Закона о здравственој заштити⁴ и члана 24 тачка 2) Статута Дома здравља Жабалъ прописано је да Управни одбор здравствене установе, доноси, између осталог, статут здравствене установе и друге опште акте здравствене установе, у складу са законом.

Дом здравља је План јавних набавки за 2020. годину, који је донет на основу раније важећег Закона о јавним набавкама, ускладио са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, али исти није доставио Управном одбору Дома здравља на усвајање.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Планирање јавних набавки).

1.2.4. План јавних набавки за 2020. годину, усклађен са важећим Законом о јавним набавкама, је објављен на Порталу јавних набавки.

⁴ „Службени гласник РС”, број 25/19.

1.2.5. Дом здравља није објавио на својој интернет страници усклађени План јавних набавки за 2020. годину, што није у складу са одредбама члана 88 важећег Закона о јавним набавкама.

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да су наручиоци дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама овог закона (члан 239 став 2), као и да план јавних набавки објављују на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења (члан 88 став 3).

Дом здравља је у складу са одредбом члана 239 став 2 важећег Закона о јавним набавкама ускладио План јавних набавки за 2020. годину са одредбама овог закона, али исти није објавио на својој интернет страници.

Одговорна лица Дома здравља су у поступку ревизије, на својој интернет страници (<https://www.dzzabalj.rs>), објавила усклађени План јавних набавки за 2020. годину и План јавних набавки за 2021. годину, чиме је мера предузета у поступку ревизије.

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 2 – Предузете мере у поступку ревизије и Прилогу 3 – Јавне набавке (Планирање јавних набавки).

1.2.6. 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.

Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке је прописано да План потреба здравствених установа за које се спроводе централизоване јавне набавке доноси управни одбор здравствене установе, на предлог директора здравствене установе, по прибављеном мишљењу стручног савета и надлежног института за јавно здравље.

Управни одбор Дома здравља је 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.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Планирање централизованих јавних набавки).

1.3. Процењена вредност јавних набавки у 2019. и 2020. години није одређена на основу испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке.

1.3.1. 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 поступка 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 тачке 1) и 2) раније важећег Закона о јавним набавкама.

Раније важећим, као и важећим Законом о јавним набавкама прописано 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 је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.

Дом здравља није спровео испитивање и истраживање тржишта, већ је приликом планирања и одређивања процењене вредности јавне набавке узео у обзир претходна искуства у набавци истог предмета набавке.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Процењена вредност јавних набавки).

Спровођење поступака јавних набавки

1.4. Дом здравља конкурсну документацију није у потпуности састављао на прописани начин.

1.4.1. Дом здравља је у 2019. и 2020. години покренуо поступке јавних набавки које су претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки за 2019. и 2020. годину.

Раније важећим, као и важећим Законом о јавним набавкама је прописано да наручилац може да покрене поступак јавне набавке, ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 - Јавне набавке (Спровођење поступака јавних набавки, Услови за покретање поступка).

1.4.2. Дом здравља је доносио одлуке о покретању поступка јавне набавке које нису садржале податке о процењеној вредности посебно по партијама, као ни податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану, што није у складу са одредбама члана 53 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Наручилац, у складу са раније важећим Законом о јавним набавкама, покреће поступак јавне набавке доношењем одлуке која, између осталог, садржи податке о процењеној вредности јавне набавке укупно и посебно за сваку партију када је то могуће, као и податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану.

Увидом у документацију о спровођењу поступака тестираних јавних набавки утврђено је да је Дом здравља доносио одлуке о покретању поступака јавних набавки, које нису садржале податке о процењеној вредности, посебно по партијама, као ни податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Спровођење поступака јавних набавки, Одлука о покретању поступка).

1.4.3. Дом здравља је образовао комисије за јавне набавке на начин прописан чланом 54 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно чланом 92 важећег Закона о јавним набавкама.

Законом о јавним набавкама прописан је начин образовања комисије за јавну набавку и њен састав.

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

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

1.4.4. Дом здравља је конкурсном документацијом за јавну набавку опреме – дигиталног РТГ апарата, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одредио стандард пословања ИСО 14001 (систем управљања животном средином) који се тиче поштовања важећих прописа о заштити животне средине, а произилази из обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке, који су утврђени одредбом члана 75 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Сагласно члану 75 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, обавезе понуђача у погледу заштите животне средине прописане законима којима се уређује област заштите животне средине представљају 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, наручилац нема законски основ да обавезе понуђача у погледу заштите животне средине прописане законима, које представљају обавезан услов, истовремено одређује и као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља конкурсном документацијом у поступку јавне набавке опреме – дигиталног РТГ апарата, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одредио стандард пословања ИСО 14001 (систем управљања животном средином) који се тиче поштовања важећих прописа о заштити животне средине, а произилази из обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке, који су утврђени одредбом члана 75 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Спровођење поступака јавних набавки, Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке).

1.4.5. Дом здравља је конкурсном документацијом, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке опреме – дигиталног РТГ апарата, одредио стандард пословања ИСО 27001 (систем менаџмента заштите и безбедности информација), који није у логичкој вези са предметом јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Сагласно одредбама члана 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац одређује додатне услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља конкурсном документацијом, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке опреме – дигиталног РТГ апарата, одредио стандард пословања ИСО 27001 (систем менаџмента заштите и безбедности информација), који није у логичкој вези са предметом јавне набавке, јер није непосредно везан за извршење предмета набавке и из тих разлога додатно ограничава конкуренцију.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Спровођење поступака јавних набавки, Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке).

1.4.6. Дом здравља, за 14 јавних набавки, није обезбедио да модели уговора, као обавезни елемент конкурсне документације и уговори који се закључују на период до 12 месеци, а извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Увидом у конкурсну документацију о спроведеним поступцима јавних набавки утврђено је да модели уговора за 14 јавних набавки, као и уговори 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 дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Спровођење поступака јавних набавки, Конкурсна документација, Модел уговора).

1.5. Дом здравља је водио поступак отварања и стручне оцене понуда у складу са Законом о јавним набавкама.

1.5.1. Дом здравља је обезбедио да комисија за јавне набавке спроводи поступак отварања понуда истог дана по истеку рока за њихово подношење, као и да о томе води записнике који садрже све прописане податке у складу са чл. 103 и 104 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Раније важећим Законом о јавним набавкама, прописана је обавеза наручиоца да води записник у поступку отварања понуда, као и подаци који се уносе у записник (члан 104). Правилником о поступку отварања понуда⁵, који је ступио на снагу 1. јула 2020. године и примењује се у поступцима јавних набавки покренутим после овог датума утврђени су подаци које садржи записник о отварању понуда (члан 9). Овим правилником је, такође уређено да се отварање понуда спроводи аутоматски путем Портала јавних набавки и то у време отварања понуда одређено у јавном позиву (члан 4 став 2). Портал јавних набавки формира записник о отварању понуда из података које су понуђачи путем Портала јавних набавки унели у образац понуде и аутоматски га ставља на располагање наручиоцу и

⁵ „Службени гласник РС”, број 93/20.

свим понуђачима, чиме се поступак отварања понуда путем Портала јавних набавки завршава (члан 6 ст. 1 и 2).

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Спровођење поступака јавних набавки, Записник о отварању понуда).

1.5.2. Дом здравља је обезбедио да извештаји о стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки садрже податке прописане чланом 105 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно чланом 145 важећег Закона о јавним набавкама.

Раније важећим Законом о јавним набавкама прописана је обавеза комисије за јавну набавку да састави писани извештај о стручној оцени понуда као и подаци које исти мора да садржи (члан 105). Важећим Законом о јавним набавкама прописана је обавеза комисије за јавну набавку да, након спроведене стручне оцене понуда односно пријава, састави извештај о поступку јавне набавке, као и подаци које исти мора да садржи (члан 145).

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Спровођење поступака јавних набавки, Извештај о стручној оцени понуда).

Праћење извршења уговора о јавним набавкама

1.6. Дом здравља је вршио набавку стоматолошког материјала по ценама већим од цена из понуде супротно Закону о јавним набавкама.

1.6.1. Дом здравља је вршио плаћања по основу испорученог стоматолошког материјала, по фактурама добављача „Нео Ју Дент” које су садржале цене веће од цена из понуде, а да конкурсном документацијом и моделом уговора нису предвиђени објективни разлози због којих се може дозволити промена цена или других битних елемената уговора, што није у складу са чланом 115 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Раније важећим Законом о јавним набавкама, прописано је да наручилац може након закључења уговора о јавној набавци да дозволи промену цене и других битних елемената уговора из објективних разлога који морају бити јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији, уговору о јавној набавци, односно предвиђени посебним прописима. Променом цене не сматра се

усклађивање цене са унапред јасно дефинисаним параметрима у уговору и конкурсној документацији.

У поступку ревизије је утврђено да је лице које је вршило набавку стоматолошког материјала од добављача „Нео Ју Дент” пратило извршење уговора, али не и цене по којима је материјал испоручиван, односно да ли су оне исте или веће од уговорених цена.

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

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

Набавке без спроведеног поступка јавне набавке

1.7. Дом здравља је набавио добра и услуге укупне вредности од 4,73 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке.

1.7.1. Дом здравља је извршио набавку добара и услуга у вредности од 4,73 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене раније важећег Закона о јавним набавкама, што није у складу са чл. 7 и 39 став 2 овог закона.

Одредбама чл. 7, 7а, и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама и чл. 11 - 21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама прописани су изузеци од примене Закона о јавним набавкама.

У поступку ревизије је, увидом у документацију, утврђено да је Дом здравља у 2019. години набављао добра и услуге најмање у износу од 4,73 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Набавке без спроведеног поступка јавне набавке).

Оглашавање и извештавање

1.8. Дом здравља је поступак оглашавања и извештавања спроводио у складу са Законом о јавним набавкама.

1.8.1. Дом здравља је сачињавао огласе о јавним набавкама прописане садржине и исте објављивао на прописани начин у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

Раније важећим, као и важећим Законом о јавним набавкама, утврђена је садржина огласа о јавној набавци и уређено да се огласи о јавној набавци објављују на Порталу јавних набавки.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Спровођење поступака јавних набавки, Огласи о јавној набавци).

1.8.2. Дом здравља је објављивао конкурсну документацију и њене измене и допуне, уколико их је било, на начин и у року прописаним чл. 62 и 63 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно чл. 95 и 96 важећег Закона о јавним набавкама.

Сагласно раније важећем, као и важећем Закону о јавним набавкама наручилац је дужан да истовремено са објављивањем позива за подношење понуда, објави конкурсну документацију на Порталу јавних набавки, а ако наручилац у року предвиђеном за подношење понуда измени или допуни конкурсну документацију, дужан је да без одлагања измене или допуне објави на Порталу јавних набавки.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Спровођење поступака јавних набавки, Објављивање конкурсне документације и њених измена и допуна).

1.8.3. Дом здравља је објавио на својој интернет страници одлуке о додели уговора за све узорковане јавне набавке, што је у складу са чланом 108 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 146 став 5 важећег Закона о јавним набавкама.

Раније важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења (члан 108 став 5). Одредбама члана 146 став 5 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао одлуке о додели уговора на Порталу јавних набавки, као и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Спровођење поступака јавних набавки, Одлука о додели уговора).

1.9. Дом здравља приликом извештавања о јавним набавкама није у потпуности поступао у складу са Законом.

1.9.1. Дом здравља је достављао Управи за јавне набавке непотпуне тромесечне извештаје о јавним набавкама, јер није достављао податке о набавкама на које се Закон не примењује, што није у складу са чланом 2 Правилника о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама и чланом 132 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Одредбама члана 132 раније важећег Закона о јавним набавкама и члана 2 Правилника о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама⁶ прописано је да је наручилац дужан да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама, као и да доставља у електронској форми Управи за јавне набавке тромесечне извештаје како о спроведеним поступцима јавне набавке, тако и о спроведеним поступцима набавке на које није примењивао одредбе овог закона, закљученим и измењеним уговорима о јавној набавци, обустављеним поступцима јавне набавке, извршењу уговора о јавној набавци и друго.

Увидом у достављене кварталне (тримесечне) извештаје Дома здравља утврђено је да је Дом здравља достављао Управи за јавне набавке непотпуне тромесечне извештаје о јавним набавкама, јер није достављао податке о набавкама на које се закон не примењује.

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

1.9.2. Дом здравља није у потпуности поштовао рок објављивања обавештења о закљученим уговорима на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Раније важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од закључења уговора, односно оквирног споразума (члан 116 став 1).

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума (члан 109 став 1).

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

⁶ Број 320 од 31. марта 2014. године.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Јавне набавке (Спровођење поступака јавних набавки, Обавештење о закљученом уговору).

Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује

1.10. Дом здравља није део набавки на које се Закон не примењује спроводио у складу са интерним актом.

1.10.1. Дом здравља није део набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује спроводио у складу са одредбама Правилника о начину обављања послова јавне набавке, који је био у примени у 2019. и 2020. години, односно није обезбедио конкуренцију слањем позива за подношење понуда на више адреса понуђача и закључивањем уговора са понуђачем са најповољнијом понудом.

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

Одредбом члана 48 Правилника о начину обављања послова јавне набавке који је био у примени у 2019. и 2020. години је уређено да се у поступку јавне набавке омогућава што је могуће већа конкуренција (да се позива више лица да учествују у поступку), како у набавкама које се реализују у поступку јавне набавке, тако и у набавкама на које се Закон о јавним набавкама не примењује.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није део набавки, из одабраног узорка, на које се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама, спроводио у складу са одредбама Правилника о начину обављања послова јавне набавке.

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

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

2. УВОЂЕЊЕ СКРАЋЕНОГ РАДНОГ ВРЕМЕНА

Правни основ за увођење скраћеног радног времена

2.1. Дом здравља је донео Акт о процени ризика, али исти није ажурирао у складу са променом унутрашње организације и систематизације радних места.

2.1.1. Дом здравља је, у 2011. години, донео Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини у писаној форми за сва радна места у радној околини, којим је извршена процена ризика и утврђена су радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за њихово отклањање, у складу са одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду.

Законом о безбедности и здрављу на раду⁷ прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање. Акт о процени ризика се заснива на утврђивању могућих врста опасности и штетности на радном месту у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог. Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини (члан 13).

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља, у 2011. години, донео Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини у писаној форми за сва радна места у радној околини, којим је извршена процена ризика и утврђена радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за њихово отклањање.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (Увођење скраћеног радног времена, Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини).

2.1.2. Дом здравља није ажурирао Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини, у складу са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Жабал, који је донет 2018. године и његовим каснијим изменама и допунама, што није у складу са одредбом члана 13 став 2 Закона о безбедности и здрављу на раду и чл. 6 и 15 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини.

Одредбом члана 13 став 2 Закона о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да измени акт о процени ризика у случају појаве сваке нове опасности и промене нивоа ризика у процесу рада.

Одредбом члана 15 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини, између осталог утврђено је и да акт о процени ризика на радном месту и у

⁷ „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др.закон.

радној околини подлеже делимичним изменама и допунама (у делу који се односи на одређено радно место и с њим повезана радна места) у случају када је процена заснована на подацима који нису ажурни и када постоје могућности и начини за унапређење, односно допуну процењених ризика.

Дом здравља није ажурирао Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини, у складу са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Жабал, који је донет 2018. године и његовим каснијим изменама и допунама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (Увођење скраћеног радног времена, Акт о процени ризика на радном месту и радној околини).

2.2. Дом здравља је увео скраћено радно време за 49 запослених и по том основу извршио расходе за плате најмање у износу од 5,02 милиона динара за 9.532 часова рада који нису ефективно извршени.

2.2.1. Дом здравља је Одлуком о радном времену увео скраћено радно време за 49 запослених који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са одредбом члана 52 Закона о раду и чл. 37 и 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На тај начин је преузео обавезе и извршио расходе за плате, додатке и накнаде запосленима са припадајућим порезом и доприносима на терет послодавца, најмање у износу од 5,02 милиона динара за 9.532 часова рада који нису ефективно извршени, што није у складу са одредбама члана 6 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

Одредбама члана 52 Закона о раду⁸ и чл. 37 и 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе⁹ прописано је да се скраћено радно време запосленима утврђује на основу стручне анализе, у складу са законом, као и да послодавац актом о процени ризика утврђује радна места с повећаним ризиком.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља Одлуком о радном времену увео скраћено радно време за 49 запослених који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком и по том основу преузео обавезе и извршио расходе за плате запосленима најмање у износу од 5,02 милиона динара за 9.532 часова рада који нису ефективно извршени.

⁸ „Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење.

⁹ „Службени гласник РС”, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (Увођење скраћеног радног времена у здравственим установама).

Скретање пажње

Скрећемо пажњу да је у циљу уједначеног утврђивања радних места са повећаним ризиком, потребно:

- 1) да завод за медицину рада који оснива Република Србија без одлагања предложи критеријуме за утврђивање радних места са повећаним ризиком у здравственим установама и приватној пракси и критеријуме за скраћење времена изложености штетностима на местима рада са повећаним ризиком у здравственим установама и приватној пракси;
- 2) да завод за медицину рада који оснива Република Србија, уз сарадњу са потписницима Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, донесе јединствену методологију за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама, у што краћем року.

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

ПРИОРИТЕТ 1¹⁰

- 1) Дом здравља није на својој интернет страници објавио Правилник о начину обављања послова јавне набавке у Дому здравља Жабалъ, што није у складу са чланом 22 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама, као ни Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, што није у складу са чланом 49 став 3 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 1. Планирање јавних набавки, Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, Откривена неправилност 4);
- 2) Дом здравља није објавио на својој интернет страници усклађени План јавних набавки за 2020. годину, што није у складу са одредбама члана 88 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 1. Планирање јавних набавки, План јавних набавки за 2020. годину, Откривена неправилност 8);
- 3) Дом здравља је извршио набавку добара и услуга у вредности од 4,73 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене раније важећег Закона о јавним набавкама, што није у складу са чл. 7 и 39 став 2 овог закона (Прилог 3 – Јавне набавке, 3. Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Набавке без спроведеног поступка јавне набавке, Откривена неправилност 16);
- 4) Дом здравља није део набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује спроводио у складу са одредбама Правилника о начину обављања послова јавне набавке, који је био у примени у 2019. и 2020. години, односно није обезбедио конкуренцију слањем позива за подношење понуда на више адреса понуђача и закључивањем уговора са понуђачем са најповољнијом понудом (Прилог 3 – Јавне набавке, 4. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује Откривена неправилност 17);
- 5) Део фактура као рачуноводствених исправа, на основу којих се евидентирају пословне промене, у 2019. и 2020. години није садржао потпис лица које је исправу саставило и потпис лица које је исправу контролисало, већ само потпис лица одговорног за насталу пословну промену, што није у складу са одредбама члана 16 став 5 Уредбе о буџетском рачуноводству (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Контролне активности у вези са извршењем уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 1);
- 6) Дом здравља није усагласио Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места и Одлуку о радном времену са насталим организационим променама унутар Дома здравља у вези са обављањем фармацеутске делатности (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Контролне активности у вези са увођењем скраћеног радног времена, Откривена неправилност 2);

¹⁰ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

ПРИОРИТЕТ 2¹¹

- 7) Дом здравља није објавио на Порталу јавних набавки План јавних набавки за 2019. годину, што није у складу са одредбама члана 51 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 1. Планирање јавних набавки, План јавних набавки за 2019. годину, Откривена неправилност 5);
- 8) Дом здравља није објавио на Порталу јавних набавки План јавних набавки за 2020. годину, у року од 10 дана од дана доношења, што није у складу са одредбама члана 51 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 1. Планирање јавних набавки, План јавних набавки за 2020. годину, Откривена неправилност 6);
- 9) План јавних набавки за 2020. годину, донет по одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама, који је усклађен са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, није усвојен од стране Управног одбора Дома здравља, што није у складу са одредбама члана 119 Закона о здравственој заштити и члана 24 Статута Дома здравља Жабалъ (Прилог 3 – Јавне набавке, 1. Планирање јавних набавки, План јавних набавки за 2020. годину, Откривена неправилност 7);
- 10) 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) раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 1. Планирање јавних набавки, Процењена вредност јавних набавки, Откривена неправилност 9);
- 11) Дом здравља је доносио одлуке о покретању поступка јавних набавки које нису садржале податке о процењеној вредности посебно по партијама као и податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану, што није у складу са одредбама члана 53 став 1 тачка 5 и 7 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 2. Спровођење поступака јавних набавки, Одлука о покретању поступка, Откривена неправилност 10);
- 12) Дом здравља, за 14 јавних набавки, није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори који се закључују на период до 12 месеци а извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (Прилог 3 – Јавне набавке, 2. Спровођење поступака јавних набавки, Модел уговора, Откривена неправилност 11);
- 13) Дом здравља је конкурсном документацијом за јавну набавку опреме – дигиталног РТГ апарата, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одредио стандард пословања ИСО 14001 (систем управљања животном средином) који се тиче поштовања важећих прописа о заштити на раду и

¹¹ ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана.

- заштити животне средине, а произилази из обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке, који су утврђени одредбом члана 75 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама. (Прилог 3 – Јавне набавке, 2. Спровођење поступака јавних набавки, Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке, Откривена неправилност 12);
- 14) Дом здравља је конкурсном документацијом, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке опреме – дигиталног РТГ апарата, одредио стандард пословања ИСО 27001 (систем менаџмента заштите и безбедности информација), који није у логичкој вези са предметом јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 2. Спровођење поступака јавних набавки, Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке, Откривена неправилност 13);
- 15) Дом здравља није у потпуности поштовао рок објављивања обавештења о закљученим уговорима на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 2. Спровођење поступака јавних набавки, Обавештење о закљученом уговору, Откривена неправилност 14);
- 16) Дом здравља је вршио плаћања по основу испорученог стоматолошког материјала, по фактурама добављача „Нео Ју Дент” које су садржале цене веће од цена из понуде, а да конкурсном документацијом и моделом уговора нису предвиђени објективни разлози због којих се може дозволити промена цена или других битних елемената уговора, што није у складу са чланом 115 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 3. Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 15);
- 17) Дом здравља је достављао Управи за јавне набавке непотпуне тромесечне извештаје о јавним набавкама јер није достављао податке о набавкама на које се закон не примењује, што није у складу са чланом 2 Правилника о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама и чланом 132 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 5. Извештавање о јавним набавкама, Откривена неправилност 18);

ПРИОРИТЕТ 3¹²

- 18) Дом здравља није успоставио интерну ревизију на један од начина прописаних одредбама члана 82 Закона о буџетском систему и члана 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Интерна ревизија, Откривена неправилност 3);
- 19) Дом здравља није ажурирао Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини, у складу са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Жабалъ, који је донет 2018. године и његовим каснијим изменама и допунама, што није у складу са одредбом члана 13 став 2 Закона о безбедности и здрављу на раду и чл. 6 и 15 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини (Прилог 4 – Расходи за запослене, 2. Увођење скраћеног радног

¹² ПРИОРИТЕТ 3 – Неправилности које је могуће отклонити у року до три године.

времена у здравственим установама, Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини, Откривена неправилност 19);

- 20) Дом здравља је Одлуком о радном времену утврдио скраћено радно време за 49 запослених који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са одредбом члана 52 Закона о раду и чл. 37 и 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На тај начин је преузео обавезе и извршио расходе за плате, додатке и накнаде запосленима са припадајућим порезом и доприносима на терет послодавца, најмање у износу од 5,02 милиона динара за 9.532 часова рада који нису ефективно извршени, што није у складу са одредбама члана 6 Закона о платама у државним органима и јавним службама (Прилог 4 – Расходи за запослене, 2. Увођење скраћеног радног времена у здравственим установама, Откривена неправилност 20).

2. Резиме препорука

ПРИОРИТЕТ 1

- 1) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да уведу контролне поступке којима ће обезбедити да се набавке добара, услуга и радова планирају и спроводе у складу са прописима који уређују јавне набавке (Прилог 3 – Јавне набавке, 3. Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Набавке без спроведеног поступка јавне набавке, Препорука број 13);
- 2) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да поступке набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује спроводе у складу са одредбама Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке који је у примени од 25. јуна 2021. године (Прилог 3 – Јавне набавке, 4. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, Препорука број 14);
- 3) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да обезбеде да рачуноводствене исправе, поред потписа лица одговорног за насталу пословну промену садрже и потписе лица које је исправу саставило и лица које је исправу контролисало (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Контролне активности у вези са извршењем уговора о јавним набавкама, Препорука број 1);
- 4) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места и Одлуку о радном времену ускладе са насталим организационим променама унутар Дома здравља у вези са обављањем фармацеутске делатности (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Контролне активности у вези са увођењем скраћеног радног времена, Препорука број 2);

ПРИОРИТЕТ 2

- 5) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да план јавних набавки, као и његове измене и допуне, објављују на Порталу јавних набавки како је то прописано важећим Законом о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 1. Планирање јавних набавки, План јавних набавки за 2019. годину, Препорука број 4);
- 6) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да План јавних набавки достављају Управном одбору Дома здравља на усвајање, у складу са Законом о здравственој заштити и Статутом Дома здравља Жабалъ (Прилог 3 – Јавне набавке, 1. Планирање јавних набавки, План јавних набавки за 2020. годину, Препорука број 5);
- 7) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да процењену вредност јавне набавке одређују на основу података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке који морају бити валидни у време покретања поступка, а који укључују проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично, као и да исте у писаној форми евидентирају и документују у складу са важећим Законом о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 1. Планирање јавних набавки, Процењена вредност јавних набавки, Препорука број 6);

- 8) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да доносе одлуке о спровођењу поступака јавних набавки које садрже прописане елементе, у складу са важећим Законом о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 2. Спровођење поступака јавних набавки, Одлука о покретању поступка, Препорука број 7);
- 9) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да обезбеде да модели уговора, као обавезни елемент конкурсне документације, као и уговори који се закључују на период до 12 месеци, а 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 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 (Прилог 3 – Јавне набавке, 2. Спровођење поступака јавних набавки, Модел уговора, Препорука број 8);
- 10) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да у критеријуме за избор привредног субјекта не укључују критеријуме који произилазе из основа за искључење прописане важећим Законом о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 2. Спровођење поступака јавних набавки, Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке, Препорука број 9);
- 11) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да се критеријуми за избор привредног субјекта одређују тако да буду у логичкој вези и сразмерни са предметом набавке, односно да обезбеде поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације у складу са важећим Законом о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 2. Спровођење поступака јавних набавки, Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке, Препорука број 10);
- 12) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обавештење о додели уговора објављују у року прописаном важећим Законом о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 2. Спровођење поступака јавних набавки, Обавештење о закљученом уговору, Препорука број 11);
- 13) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да контролише извршење уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, у складу са важећим Законом о јавним набавкама (Прилог 3 – Јавне набавке, 3. Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Препорука број 12);

ПРИОРИТЕТ 3

- 14) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да предузму активности на успостављању интерне ревизије на један од начина прописаних Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Интерна ревизија, Препорука број 3);
- 15) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини ускладе са важећим прописима и да врше његово ажурирање са сваком изменом акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, на начин како је прописано Законом о

безбедности и здрављу на раду и Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини (Прилог 4 – Расходи за запослене, 2. Увођење скраћеног радног времена у здравственим установама, Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини, Препорука број 15);

- 16) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да запосленима организују радно време у складу са прописима који уређују ову област и ускладе акта којима се утврђује право на скраћено радно време (Прилог 4 – Расходи за запослене, 2. Увођење скраћеног радног времена у здравственим установама, Препорука број 16).

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Дом здравља Жабалъ је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији¹³, 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 за умањење ризика од појављивања одређене неправилности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Дом здравља Жабалъ је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности, односно свих налаза датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама, осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Предузете мере у поступку ревизије.

За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

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

¹³ „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон.

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

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

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

**Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија**

30. новембар 2021. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу одредби Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2021. годину, Закључка о спровођењу ревизије Дома здравља Жабалъ број:400-952/2021-05/1 од 11. маја 2021. године и Закључка о измени и допуни Закључка о спровођењу ревизије Дома здравља Жабалъ број:400-952/2021-05/4 од 23. септембра 2021. године.

1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања Дома здравља Жабалъ која се односи на област јавних набавки у периоду од 1. јануара 2019. године до 31. децембра 2020. године и 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 за предмет ревизије који се односи на јавне набавке и пословање субјекта ревизије у 2020. години за предмет ревизије који се односи на расходе за запослене.

3. Информације о субјекту ревизије

Назив субјекта ревизије: Дом здравља Жабалъ, Жабалъ

Седиште и адреса: 21230 Жабалъ, Николе Тесле бр. 66

Матични број: 08062463

Порески идентификациони број: 100647845

Број уписа у регистар: Регистар Привредног суда у Новом Саду под бројем ФИ 342/98 од 10. фебруара 1998. године

Интернет страница: <https://www.dzzabalj.rs>

Оснивање и историјат

Дом здравља Жабалъ основан је 50-их година 20. века. У почетку, у виду здравствене станице у којој су медицински кадар чинили лекар, сестра и бабица. Крајем 1966. године Дом здравља добија нову зграду у центру Жабља и ту се налази и данас. За овај период се, дакле, везује зачетак здравствене службе у Општини Жабалъ, најпре, са свега три доктора, две медицинске сестре и лаборантом да би број запослених данас био већи од 130.

Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља Жабалъ¹⁴ од 18. децембра 2019. године, Аутономна покрајина Војводина је преузела од Општине Жабалъ оснивачка права над Домом здравља „Жабалъ”.

¹⁴ Одлука о преузимању оснивачких права над Домом здравља „Жабалъ“ 127 број: 022-827/2019-33 од 18. децембра 2019. године

Делатност

Управни одбор Дома здравља Жабалъ је на седници одржаној 26. марта 2003. године донео Статут Дома здравља Жабалъ¹⁵ којим су уређени делатност, унутрашња организација, управљање, пословање, органи управљања, стручни органи, услови за именовање директора као и друга питања од значаја за рад и пословање Дома здравља Жабалъ, у складу са законом.

Одредбама члана 13. Статута уређено је да Дом здравља обавља здравствену делатност у области примарне здравствене заштите, којом пружа превентивне, дијагностичке, терапијске, рехабилитационе и фармацеутске здравствене услуге у складу са законом и то из области: педијатрије, гинекологије и акушерства, опште медицине, поливалентне патронаже, здравствене неге, медицине рада, хитне медицинске помоћи, стоматологије, физикалне медицине и рехабилитације, фармацеутске делатности, радиолошке и лабораторијске и друге дијагностике, као и специјалистичке и специјалистичко-консултативне делатности.

У оквиру своје делатности Дом здравља такође:

- 1) Прати здравствено стање становништва, предлаже и предузима мере за његово унапређење;
- 2) Спроводи мере превенције, дијагностике, лечења и рехабилитације засноване на доказима о њиховој ефикасности, а нарочито мере утврђене у одговарајућим програмима заштите здравља осетљивих групација становништва;
- 3) Спроводи мере ради спречавања нежељених компликација и последица при пружању здравствене заштите, као и мере опште сигурности за време боравка пацијената у здравственој установи;
- 4) Обезбеђује услове за стално стручно усавршавање запослених;
- 5) Организује и спроводи мере сталног унапређења квалитета стручног рада;
- 6) Организује и спроводи мере у случају елементарних и других већих непогода и ванредних прилика;
- 7) Организује, односно обезбеђује спровођење мера за одлагање и уништавање медицинског отпада у складу са законом и
- 8) Обавља и друге послове у складу са законом.

Органи Дома здравља

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

Дом здравља представља и заступа директор Дома здравља. Директор организује рад и руководи процесом рада, успоставља систем интерне контроле и одговоран је за законитост рада Дома здравља. Осим тога, он предлаже програм рада Дома здравља и преузима мере за његово спровођење, извршава одлуке Управног одбора и Надзорног одбора, доноси акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, одлучује о заснивању и престанку радног односа и о распоређивању радника, у складу са законом. Наредбодавац је за извршење финансијског плана и програма рада Дома здравља, обезбеђује начин остваривања минимума процеса рада Дома здравља у случају штрајка радника, у складу са законом, утврђује дневни и недељни распоред рада у Дому здравља, а оснивач утврђује почетак и завршетак радног времена Дома здравља, на предлог директора.

¹⁵ Статут Дома здравља Жабалъ од 26. марта 2003. године, на који је добијена сагласност оснивача - Општине Жабалъ број: 02-301/07-I од 9. марта 2007. године (Статут објављен на огласној табли Дома здравља 14. марта 2007. године).

Скупштина општине Жабалъ је на седници одржаној 19. децембра 2017. године донела Решење¹⁶ којим је именовала директора Дома здравља Жабалъ. У децембру 2019. године Скупштина општине Жабалъ је донела Решење¹⁷ којим директору престаје мандат, пре истека мандата на лични захтев. Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља Жабалъ коју је Покрајинска влада донела у децембру 2019. године именован је и вршилац дужности директора Дома здравља Жабалъ, све до именовања директора Дома здравља у складу са законом и Статутом. Истом одлуком је уређено да до именовања председника и чланова управног и надзорног одбора, у складу са законом, настављају са радом председник и чланови управног и надзорног одбора Дома здравља, именовани до дана ступања на снагу ове одлуке.

Послове председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља током 2019. и 2020. године обављала су лица која је Скупштина општине Жабалъ, као претходног оснивача, именовала 2016. године. Након истека четворогодишњег мандата прописаног чланом 120 став 3 и чланом 122 став 3 Закона о здравственој заштити, ова лица су наставила да обављају послове председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља до јуна 2021. године.

Унутрашња организација

У циљу ефикаснијег и рационалнијег обављања делатности и контроле стручног рада у Дому здравља су по функционалном принципу образоване следеће организационе јединице¹⁸:

- 1) Служба за здравствену заштиту деце, школске деце и жена са поливалентном паронажом;
- 2) Служба за здравствену заштиту одраслих грађана са медицином рада и кућним лечењем;
- 3) Служба за хитну медицинску помоћ и санитетски превоз;
- 4) Служба за стоматолошку здравствену заштиту;
- 5) Служба за радиолошку, лабораторијску и другу дијагностику;
- 6) Служба специјалистичко-консултативне делатности из области: интерне медицине, пнеумофтизиологије, психијатрије заштите менталног здравља, физикалне медицине и рехабилитације, офталмологије и оториноларингологије
- 7) Служба за правне, економско-финансијске, техничке и друге сличне послове.

Уже организационе јединице у оквиру наведених служби, укључујући и територијални распоред здравствених станица и здравствених амбуланти, утврђују се актом о организацији и систематизацији послова који доноси директор Дома здравља.

У саставу Дома здравља Жабалъ налазе се две здравствене станице и две здравствене амбуланте.

Извори финансирања

Дом здравља, као здравствена установа из Плана мреже здравствених установа¹⁹,

¹⁶ Број: 02-139/2017-I

¹⁷ Број: 02-138/19 - I

¹⁸ Члан 1 Одлуке о измени и допуни Статута Дома здравља број 640 од 23. јула 2012. године.

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

остварује средства за рад на начин прописан чланом 144 Закона о здравственој заштити.

За обављање своје делатности, Дом здравља остварује средства за рад из:

- 1) доприноса за обавезно социјално осигурање закључивањем уговора са Републичким фондом за здравствено осигурање;
- 2) буџета Републике Србије, односно оснивача и
- 3) 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.

Спровели смо адекватне ревизорске поступке да бисмо добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са спровођењем послова јавних набавки и извршавањем расхода за запослене у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима и за планиране сврхе.

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

На основу процене ризика:

- 1) у области јавних набавки утврђено је постојање ризика у свим фазама уговарања и праћења извршења закључених уговора о набавци добара, услуга и радова;
- 2) у области расхода за запослене утврђен је ризик који се односи на увођење скраћеног радног времена за послове на радним местима са повећаним ризиком.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

Прописи који су у ревизији правилности пословања Дома здравља Жабалъ коришћени у ревизији ових области пословања као извор критеријума су:

- 1) Закон о буџетском систему²⁰;
- 2) Закон о платама у државним органима и јавним службама²¹;
- 3) Закон о здравственој заштити;
- 4) Закон о здравственом осигурању²²;
- 5) Закон о раду;
- 6) Закон о безбедности и здрављу на раду;
- 7) Закон о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године;
- 8) подзаконски акти донети на основу Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године;
- 9) Закон о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године;

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

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

²² „Службени гласник РС”, број 25/19.

- 10) подзаконски акти донети на основу Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године;
- 11) Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

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

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

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

Ревизија је извршена у складу са 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

Интерна финансијска контрола у јавном сектору обухвата:

- 1) финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава;
- 2) интерну ревизију код корисника јавних средстава;
- 3) хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију²³.

Финансијско управљање и контрола

Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководилац корисника јавних средстава, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

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

У циљу успостављања квалитетног контролног окружења, које подразумева лични и професионални интегритет и етичке вредности руководства и запослених, начин управљања, одређивање мисија и циљева, организациону структуру, успостављање поделе одговорности и овлашћења, Дом здравља Жабалъ је донео следеће акте:

1. Статут Дома здравља Жабалъ којим су уређени делатност, унутрашња организација, управљање, пословање, органи управљања, стручни органи, услови за именовање директора као и друга питања од значаја за рад и пословање Дома здравља Жабалъ;
2. Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Жабалъ²⁴.

Од аката који су у вези са предметом ревизије Дом здравља је донео:

1. Правилник о начину обављања послова јавне набавке у Дому здравља Жабалъ²⁵;
2. Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке²⁶;
3. Правилник о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини²⁷;
4. Одлуку о радном времену²⁸;
5. Правилник о начину стицања и расподела сопствених прихода Дома здравља Жабалъ²⁹.

²³ Члан 80 Закона о буџетском систему.

²⁴ Број: 343 од 30. марта 2018. године и измене и допуне број: 1439 од 22. новембра 2018. године и број: 1308-4/1 од 20. новембра 2020. године.

²⁵ Број: 320 од 31. марта 2014. године.

²⁶ Број: 699-3 од 25. јуна 2021. године.

²⁷ „Службени гласник РС”, бр. 72/06, 84/06 – испр., 30/10 и 102/15.

²⁸ Број: 111-1 од 5. фебруара 2019. године.

²⁹ Број: 1431-5 од 21. новембра 2018. године

Контролне активности представљају политике и процедуре које успоставља руководство у писаном облику, а које му помажу у спровођењу мера и предузимању одговарајућих радњи ради смањења могућих ризика који могу настати и угрозити утврђене циљеве у вези са извршењем донетог буџета и планираних активности, задатака и програма.

Контролне активности у вези са извршењем уговора о јавним набавкама

Пријем и контрола документације

У поступку ревизије, извршен је увид у одабрани узорак фактура издатих од добављача на основу закључених уговора о јавним набавкама у 2019. и 2020. години.

Одредбом члана 16 Уредбе о буџетском рачуноводству³⁰ уређено је да се књижења у пословним књигама врше на основу валидних рачуноводствених докумената о насталој пословној промени и другом догађају, као и да рачуноводствена исправа мора бити потписана од стране лица које је исправу саставило, лица које је исправу контролисало и лица одговорног за насталу пословну промену и други догађај.

Одредбама члана 9 Правилника о организацији буџетског рачуноводства Дома здравља прописана је одговорност лица за: веродостојност, тачност и потпуност рачуноводствених исправа, законитост рачуноводствених исправа и контролу рачуноводствених исправа у погледу правног основа настале пословне промене и наменског коришћења средстава. Рачуноводствена исправа мора бити потписана од стране наведених лица (члан 11).

На основу увида у узорковану документацију, утврђено је да на делу фактура не постоји писани траг о извршеној провери тачности, потпуности и законитости рачуноводствене исправе, као и да исте садрже само потпис лица које одговорно за насталу пословну промену.

Откривена неправилност 1: Део фактура као рачуноводствених исправа, на основу којих се евидентирају пословне промене, у 2019. и 2020. години није садржао потпис лица које је исправу саставило и потпис лица које је исправу контролисало, већ само потпис лица одговорног за насталу пословну промену, што није у складу са одредбама члана 16 став 5 Уредбе о буџетском рачуноводству.

Препорука број 1: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да обезбеде да рачуноводствене исправе, поред потписа лица одговорног за насталу пословну промену садрже и потписе лица које је исправу саставило и лица које је исправу контролисало.

Контролне активности у вези са увођењем скраћеног радног времена

Законом о здравственој заштити³¹ прописано је да се недељни распоред рада, почетак и завршетак радног времена у здравственој установи, утврђује у зависности од врсте здравствене установе, као и од врсте здравствене делатности коју обављају, а у складу са потребама грађана и организацијом рада других здравствених установа и приватне праксе на одређеној територији. Затим је уређено да недељни распоред рада, почетак и завршетак радног времена у здравственој установи утврђује оснивач. Исто

³⁰ „Службени гласник РС”, бр. 125/03, 12/06 и 27/20.

³¹ Чл. 75 и 76 Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС”, бр. 107/05, 72/09 - др. закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 - др. закон, 93/14, 96/15, 106/15, 113/17 - др. закон и 105/17 - др. закон) и члан 56 Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС”, број 25/19).

тако, прописано је да је здравствена установа дужна да у оквиру утврђеног недељног распореда рада и радног времена пружа здравствену заштиту радом у једној, две или више смена, у складу са делатношћу здравствене установе, о чему одлуку доноси директор здравствене установе.

Колективним уговором код послодавца Дом здравља Жабал³² уређено је да пуно радно време, по правилу износи 40 часова недељно, ако законом није другачије одређено, као и да недељни распоред рада, почетак и завршетак радног времена код Послодавца утврђује оснивач (члан 34).

У поступку ревизије Дом здравља Жабал није доставио акт којим је оснивач утврдио недељни распоред рада, почетак и завршетак радног времена у здравственој установи.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Жабал, који је донет 2018. године и његовим каснијим изменама и допунама, образоване су уже организационе јединице.

Директор Дома здравља Жабал је, у 2019. години, Одлуком о радном времену³³ одредио распоред, почетак и завршетак радног времена у службама Дома здравља.

У поступку ревизије утврђено је да Одлука о радном времену садржи и радно време запослених у Служби за фармацеутску делатност – Апотеци, иако је унутар Дома здравља крајем 2019. године дошло до организационих промена, јер је Служба за фармацеутску делатност – Апотека престала да постоји као саставни део Дома здравља Жабал. Такође, Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места који је у примени садржи систематизована радна места у Служби за фармацеутску делатност.

Откривена неправилност 2: Дом здравља Жабал није усагласио Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места и Одлуку о радном времену са насталим организационим променама унутар Дома здравља у вези са обављањем фармацеутске делатности.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабал да Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места и Одлуку о радном времену ускладе са насталим организационим променама унутар Дома здравља у вези са обављањем фармацеутске делатности.

Интерна ревизија

Корисници јавних средстава, у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору³⁴ успостављају интерну ревизију која на основу објективног прегледа доказа обезбеђује уверавање о адекватности и функционисању постојећих процеса управљања ризиком, контроле и управљања организацијом да ли ови процеси функционишу на предвиђен начин и омогућују остварење циљева организације.

Наведеним правилником је ближе уређено да корисници јавних средстава интерну ревизију успостављају на један од следећих начина:

³² Број: 56 од 16. маја 2019. године.

³³ Број: 111-1 од 5. фебруара 2019. године.

³⁴ „Службени гласник РС”, бр. 99/11 и 106/13.

- 1) организовањем посебне функционално независне организационе јединице за интерну ревизију у оквиру корисника јавних средстава, која непосредно извештава руководиоца корисника јавних средстава (успоставља се код корисника који имају више од 250 запослених и не може имати мање од три интерна ревизора од којих је један руководилац јединице за интерну ревизију);
- 2) организовањем заједничке јединице за интерну ревизију на предлог два или више корисника јавних средстава, уз претходну сагласност Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија или
- 3) обављањем интерне ревизије од стране јединице интерне ревизије другог корисника јавних средстава, на основу споразума, уз претходну сагласност Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија.

Кадровским планом за Дом здравља Жабалъ за 2019. годину³⁵ и Кадровским планом за Дом здравља Жабалъ за 2020. годину³⁶ одређено је да укупан број запослених (на неодређено и одређено време) може бити највише до 150 лица.

Изузетно, кад не постоје услови за организовање јединице за интерну ревизију, послове јединице за интерну ревизију може да обавља и интерни ревизор запослен код корисника јавних средстава.

Откривена неправилност 3: Дом здравља није успоставио интерну ревизију на један од начина прописаних одредбама члана 82 Закона о буџетском систему и члана 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

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

³⁵ Број: 112-01-607/2019-02 од 7. маја 2019. године (деловодни број Министарства здравља) и број: 489 од 13. маја 2019. године (деловодни број Дома здравља Жабалъ).

³⁶ Број: 112-01-31/2020-02 од 26. октобра 2020. године (деловодни број Министарства здравља) и број: 952 од 30. октобра 2020. године (деловодни број Дома здравља Жабалъ).

Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије

Одговорна лица Дома здравља Жабалј су у поступку ревизије предузела мере и активности на отклањању откривених неправилности и на интернет страници (<https://www.dzzabalj.rs>) објавила:

- 1) Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, који је донет 25. јуна 2021. године;
- 2) уклађени План јавних набавки за 2020. годину и План јавних набавки за 2021. годину.

Прилог 3 – Јавне набавке

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

Ревизија се односи на област јавних набавки у периоду пословања субјекта ревизије од 1. јануара 2019. године до 31. децембра 2020. године.

У ревидираном периоду област јавних набавки, као и друга питања од значаја за јавне набавке су била уређена Законом о јавним набавкама³⁷ који је био на снази до 30. јуна 2020. године (у даљем тексту: раније важећи Закон о јавним набавкама), као и новим Законом о јавним набавкама³⁸ (у даљем тексту: важећи Закон о јавним набавкама) који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, а у свом претежном делу се примењује од 1. јула 2020. године. На основу одредби предметних закона, донето је више подзаконских аката којима су ближе уређене поједине области, активности и питања везана за непосредну примену закона. Поступци јавних набавки који су започети пре дана почетка примене важећег Закона о јавним набавкама, сагласно члану 239 став 1 истог закона, окончани су по прописима према којима су започети. Сагласно ставу 2 наведеног члана, даном почетка примене Закона, наручиоци су били дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама истог.

1. Планирање јавних набавки

Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци, као и да су наручиоци дужни да интерни акт објаве на својој интернет страници (члан 22 став 1 и 5).

Управни одбор Дома здравља Жабалъ је, у складу са одредбом члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама, дана 31. марта 2014. године, донео Правилник о начину обављања послова јавне набавке у Дому здравља Жабалъ³⁹ којим је ближе уредио поступак јавне набавке унутар Дома здравља.

Налаз: Дом здравља је донео Правилник о начину обављања послова јавне набавке у Дому здравља Жабалъ, у складу са одредбом члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Одредбама члана 49 став 2 важећег Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин

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

³⁸ „Службени гласник РС”, бр. 91/19.

³⁹ Број: 320 од 31. марта 2014. године.

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. Ставом 3 истог члана прописано је да је наручилац дужан да објави акт на својој интернет страници.

Управни одбор Дома здравља Жабалъ је у јуну 2021. године донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке⁴⁰ којим су уређени: начин планирања набавки, спровођење и контрола јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Такође, уређени су начин комуникације, обавезе и одговорности лица и организационих јединица које учествују у планирању, спровођењу и праћењу извршења уговора о набавци.

Налаз: Дом здравља је донео Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, у складу са одредбом члана 49 став 2 важећег Закона о јавним набавкама.

У поступку ревизије утврђено је да до дана почетка спровођења ревизије, Дом здравља није на својој интернет страници објавио ни стари, а ни нови правилник којим је уредио поступке јавних набавки, већ је важећи Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке објављен у поступку ревизије.

Откривена неправилност 4: Дом здравља није на својој интернет страници објавио Правилник о начину обављања послова јавне набавке у Дому здравља Жабалъ, што није у складу са чланом 22 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама, као ни Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, што није у складу са чланом 49 став 3 важећег Закона о јавним набавкама.

Мера предузета у поступку ревизије: Одговорна лица Дома здравља Жабалъ су у поступку ревизије, дана 5. октобра 2021. године, на својој интернет страници објавила Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, који је донет 25. јуна 2021. године.

Планирање јавних набавки

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

Одредбом члана 51 ст. 1 и 3 раније важећег Закона о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који треба да садржи све елементе прописане законом, као и да исти и све његове касније измене и допуне објављује на Порталу јавних набавки.

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да су наручиоци дужни да план јавних набавки ускладе са одредбама овог закона (члан 239 став 2), као и да план јавних набавки објављују на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења (члан 88 став 3).

⁴⁰ Број: 699-3 од 25. јуна 2021. године.

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

План јавних набавки за 2019. годину

Управни одбор Дома здравља Жабалъ је 30. јануара 2019. године усвојио План јавних набавки Дома здравља за 2019. годину⁴². У току године План јавних набавки није мењан.

Увидом у садржину Плана јавних набавки за 2019. годину утврђено је да је укупна процењена вредност поступака јавних набавки на које се Закон о јавним набавкама примењује планирана у износу од 77.110.399 динара, од чега за набавку добара 71.260.399 динара, за набавку услуга 2.850.000 динара и за набавку радова 3.000.000 динара.

Структура планираних поступака јавних набавки дата је у следећој табели.

Табела број 1: Поступци јавних набавки у 2019. години

(износи у динарима)

Редни број	Предмет набавке	Врста поступка	Број планираних поступака	Процењена вредност набавке	Број спроведених поступака
1	2	3	4	5	6
1	Добра	Отворени поступак - централизована набавка	2	55.510.973	2
		Јавна набавка мале вредности	8	15.749.426	6
2	Услуге	Јавна набавка мале вредности	3	2.850.000	1
3	Радови	Јавна набавка мале вредности	1	3.000.000	0
Свега:			14	77.110.399	9

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

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

Дом здравља није објавио План јавних набавки за 2019. годину на Порталу јавних набавки.

Откривена неправилност 5: Дом здравља није објавио на Порталу јавних набавки План јавних набавки за 2019. годину, што није у складу са одредбама члана 51 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама.

План јавних набавки за 2020. годину

План јавних набавки за 2020. годину који је донет на основу раније важећег Закона о јавним набавкама усвојен је Одлуком Управног одбора од 13. фебруара 2020. године⁴³. Наведени план јавних набавки измењен је одлуком Управног одбора од 26. јуна 2020. године⁴⁴.

Изменом и допуном Плана јавних набавки за 2020. годину предвиђена је допуна Плана јавних у набавки у делу „добара“ додавањем набавке дигиталног РТГ апарата, процењене вредности од 6.666.666 динара без ПДВ-а, односно 7.999.999 динара са ПДВ-ом.

⁴² Одлука број: 88-8 од 30. јануара 2019. године.

⁴³ Одлука број: 138-7 од 13. фебруара 2020. године.

⁴⁴ Одлука број: 689-2 од 26. јуна 2020. године.

Укупна процењена вредност поступака јавних набавки на које се Закон о јавним набавкама примењује, након допуне Плана јавних набавки, планирана је у укупном износу од 29.281.666 динара, од чега за набавку добара 28.581.666 динара и за набавку услуга 700.000 динара.

Структура планираних поступака јавних набавки дата је у следећој табели.

Табела број 2: Поступци јавних набавки у 2020. години

(износи у динарима)

Редни број	Предмет набавке	Врста поступка	Број планираних поступака	Процењена вредност набавке	Број спроведених поступака
1	2	3	4	5	6
1	Добра	Отворени поступак - централизована набавка	3	7.743.600	3
		Отворени поступак	1	6.666.666	1
		Јавна набавка мале вредности	7	14.171.400	6
2	Услуге	Јавна набавка мале вредности	1	700.000	1
Свега:			12	29.281.666	11

Увидом у План јавних набавки за 2020. годину утврђено је да исти садржи све прописане елементе. План јавних набавки је објављен на Порталу управе за јавне набавке након истека прописаног рока.

Налаз: План јавних набавки Дома здравља за 2020. годину садржи све прописане елементе, у складу са одредбом члана 51 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 6: Дом здравља није објавио на Порталу јавних набавки План јавних набавки за 2020. годину, у року од 10 дана од дана доношења, што није у складу са одредбама члана 51 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабал да план јавних набавки, као и његове измене и допуне, објављују на Порталу јавних набавки како је то прописано важећим Законом о јавним набавкама.

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

Одредбама члана 119 Закона о здравственој заштити и члана 24 тачка 2) Статута Дома здравља Жабал прописано је да Управни одбор здравствене установе, доноси, између осталог, статут здравствене установе и друге опште акте здравствене установе, у складу са законом.

Дом здравља је План јавних набавки за 2020. годину, који је донет на основу раније важећег Закона о јавним набавкама, ускладио са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, али исти није доставио Управном одбору Дома здравља на усвајање.

Увидом у садржину усклађеног Плана јавних набавки утврђено је да он садржи јавну набавку за гориво чије је покретање поступка претходним планом било планирано у јулу 2020. године.

У поступку ревизије утврђено је да Управни одбор Дома здравља није усвојио усклађени План јавних набавки за 2020. годину.

Откривена неправилност 7: План јавних набавки за 2020. годину, донет по одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама, који је усклађен са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, није усвојен од стране Управног одбора Дома здравља, што није у складу са одредбама члана 119 Закона о здравственој заштити и члана 24 Статута Дома здравља Жабалъ.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да План јавних набавки достављају Управном одбору Дома здравља на усвајање, у складу са Законом о здравственој заштити и Статутом Дома здравља Жабалъ.

Усклађени План јавних набавки је објављен на Порталу јавних набавки, али није на интернет страници Дома здравља.

Налаз: План јавних набавки за 2020. годину, усклађен са важећим Законом о јавним набавкама, је објављен на Порталу јавних набавки.

Откривена неправилност 8: Дом здравља није објавио на својој интернет страници усклађени План јавних набавки за 2020. годину, што није у складу са одредбама члана 88 важећег Закона о јавним набавкама.

Мера предузета у поступку ревизије: Одговорна лица Дома здравља Жабалъ су у поступку ревизије, дана 16. новембра 2021. године, на својој интернет страници објавила усклађени План јавних набавки за 2020. годину и План јавних набавки за 2021. годину.

Саставни делови Плана јавних набавки за 2019. и 2020. годину су набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује.

Планирање централизованих јавних набавки

Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке⁴⁵ је прописано да План потреба здравствених установа за које се спроводе централизоване јавне набавке доноси управни одбор здравствене установе, на предлог директора здравствене установе (члан 4). Здравствена установа припрема план потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке у складу са Стручно-методолошким упутством за израду плана потреба које доноси Институт за јавно здравље Србије (члан 5).

Управни одбор Дома здравља је усвојио Предлог плана потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2019. годину⁴⁶ и Предлог плана потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. годину⁴⁷, у складу са одредбом члана 4 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке. Институт за јавно здравље Војводине дао је мишљење о Предлогу плана потреба Дома здравља Жабалъ о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2019. годину⁴⁸ и 2020. годину⁴⁹.

Предлог плана потреба за 2019. и 2020. годину сачињени су за лекове са Листе лекова који се издају и прописују на терет средстава обавезног здравственог осигурања А, А1 и Б и енергенте уношењем података у апликацију за унос података Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“.

⁴⁵ „Службени гласник РС”, бр. 34/19, 64/19, 17/20 и 21/20.

⁴⁶ Одлука број: 880-2 од 12. јула 2018. године.

⁴⁷ Одлука број: 1211-3 од 18. октобра 2019. године.

⁴⁸ Број: 06-1224/11 од 9. јула 2018. године.

⁴⁹ Број: 06-1474/8а од 17. септембра 2019. године.

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. годину, у складу са одредбама Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Процењена вредност јавних набавки

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано 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 (члан 64 став 3), као и да процењена вредност јавне набавке обликоване по партијама укључује процењену вредност свих партија, за период за који се закључује уговор (члан 68 став 2). Одредбама члана 16. истог закона било је прописано да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка (члан 29 став 1).

Правилником о начину обављања послова јавне набавке у Дому здравља Жабалъ који се примењивао у 2019. и 2020. години уређено је да се за сваки предмет јавне набавке врши испитивање и истраживање тржишта које обухвата прикупљање података на терену: непосредно, телефоном, путем интернета, доступних база података и огласа потенцијалних понуђача. Подаци добијени испитивањем и истраживањем тржишта морају бити валидни у време покретања поступка. О испитивању и истраживању се сачињава белешка (или записник) коју потписује лице које је спроводило испитивање тржишта (члан 16). На основу података добијених након спроведеног испитивања тржишта одређује се процењена вредност предмета набавке (члан 18).

Дом здравља је процењену вредност јавних набавки из Плана јавних набавки за 2019. и 2020. годину утврђивао на основу анализе цена из претходне године. Процењена вредност набавки за два медицинска апарата је одређена прибављањем једне, односно две понуде.

У поступку ревизије Дом здравља није пружио писане доказе да је процењену вредност јавних набавки за 2019. и 2020. годину одредио на основу испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке, односно није обезбедио писани траг о извршеној провери цена и квалитета предмета набавке у време покретања поступка јавних набавки у 2019. и 2020. години.

Откривена неправилност 9: 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 поступка 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) раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да процењену вредност јавне набавке одређују на основу података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке који морају бити валидни у време покретања поступка, а који укључују проверу цене, квалитета, периода

гаранције, одржавања и слично, као и да исте у писаној форми евидентирају и документују у складу са важећим Законом о јавним набавкама.

2. Спровођење поступака јавних набавки

Дом здравља Жабаљ је, током 2019. и 2020. године спровео укупно 16 поступака јавних набавки, од чега:

- 1) у 2019. години седам поступака јавне набавке мале вредности,
- 2) у 2020. години девет поступка, и то: један отворени поступак и осам поступака јавне набавке мале вредности (поступак јавне набавке санитетског и осталог потрошног материјала за партије 4 и 13 је поновљен)

на основу којих су закључени уговори и реализована набавка добара и услуга од изабраних понуђача.

У односу на укупан број планираних поступака јавних набавки, у 2019. години пет поступака није спроведено, док у 2020. години није спроведен један поступак.

Табела број 3: Преглед тестираних јавних набавки

(износи у динарима)

Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Укупна процењена вредност ЈН без ПДВ-а	Врста спроведеног поступка	Датум закључења уговора	Уговорена вредност без ПДВ-а
1/19	Одржавање Е-картон информационог система	750.000	Јавна набавка мале вредности	11.3.2019.	678.960
	Санитетски материјал				
	Партија 1: Завојни материјал и газа			8.4.2019.	636.150
	Партија 2 : Средства за примену парентералне терапије (шприц, игле, интравенска канила, системи за инфузију)			10.4.2019.	866.450
	Партија 3: Медицински раствори			8.4.2019.	117.874
	Партија 4: Остали санитетски и потрошни материја			8.4.2019.	269.768
	Партија 5: Тест траке за капиларно узорковање шећера у крви			11.4.2019.	49.500
	Партија 6: Тест траке за капиларно узорковање шећера у крви			10.4.2019.	75.000
2/19	Партија 7: Презервативи за вагинални уз	2.900.000	Јавна набавка мале вредности	8.4.2019.	30.240
	Партија 8: Антисептик за отворене ране и слузнице			10.4.2019.	270.100
	Партија 9: ЕКГ и УЗ траке			11.4.2019.	77.000
	Партија 10: Четкице и спатула за гинеколошке брисеве			8.4.2019.	13.052
	Партија 11: Средство за прање лабораторијског посуђа			8.4.2019.	4.788
	Партија 12: Стерилне посуде за АТД диспанзер			8.4.2019.	2.100
	Партија 13: Стерилан раствор 1% риванола за превијање			-	
	Партија 14: РТГ Материјал			9.4.2019.	35.771
	Партија 15: Охигенон			8.4.2019.	4.840
	Лабораторијски потрошни материјал:				
3/19	Партија1: Биохемија	900.000	Јавна набавка мале вредности	15.5.2019.	207.430
	Партија2: Хематологија			20.5.2019.	224.860
	Партија3: Тестови за испитивање урина			15.5.2019.	34.425
	Партија4: Тестови за испитивање столице			13.5.2019.	8.192
	Партија5: Серумске контроле и калибратори			15.5.2019.	40.200

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

Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Укупна процењена вредност ЈН без ПДВ-а	Врста спроведеног поступка	Датум закључења уговора	Уговорена вредност без ПДВ-а
	Партија6: Потребан материјал за рад на био. Аутоматском аналајзеру			15.5.2019.	51.700
	Партија7: Материјал за седиментацију еритроцита			13.5.2019.	45.200
	Партија8: Материјал за капиларно вађење крви			15.5.2019.	6.400
	Партија9: Материјал за узорке плазме и серума			15.5.2019.	81.140
	Партија10: Материјал за венепункцију			15.5.2019.	32.700
	Партија11: Општи потрошни материјал			-	-
	Партија12: Општи реагенси			-	-
	Партија13: Потребан материјал за рад на апарату за калугацију (CoagS - коагулометар)			15.5.2019.	152.550
	Канцеларијски материјал и канцеларијски обрасци:				
4/19	Партија 1: Стандардни обрасци	900.000	Јавна набавка мале вредности	15.5.2019.	162.495
	Партија 2: Обрасви Дома здрава Жабалъ - штампа по узорку			14.5.2019.	69.100
	Партија 3: Канцеларијски потрошни материјал			15.5.2019.	114.174
	Партија 4: Фотокопир папир			14.5.2019.	154.330
	Партија 5: Алкалне батерије			15.5.2019.	13.700
	Набавка стоматолошког материјала:				
5/19	Партија1:	1.000.000	Јавна набавка мале вредности	20.06.2019.	42.100
	Партија2:			20.06.2019.	39.410
	Партија3:			11.6.2019.	16.710
	Партија4			10.6.2019.	19.200
	Партија5			11.6.2019.	3.900
	Партија6			20.06.2019.	3.478
	Партија7			20.06.2019.	38.334
	Партија8			20.06.2019.	35.743
	Партија9			20.06.2019.	134.668
	Партија10			20.06.2019.	2.506
	Партија11			11.6.2019.	19.200
	Партија12			11.6.2019.	89.040
	Партија13			11.6.2019.	25.100
	Партија14			10.6.2019.	45.492
	Партија15			11.6.2019.	8.800
	Партија16			20.06.2019.	65.336
	Партија17			20.06.2019.	16.700
	Партија18			20.06.2019.	137.580
	Партија19			11.6.2019.	18.116
	Набавка медицинских помагала:				
6/19	Партија1: Диск подлога са кесама за илеостому	5.108.426	Јавна набавка мале вредности	26.6.2019.	433.440
	Партија2: Диск подлога са кесама за илеостому			26.6.2019.	110.880
	Партија3: Диск подлога са кесама за колостому			26.6.2019.	1.008.000
	Партија4: Диск подлога са кесама за колостому			26.6.2019.	459.360
	Партија5: Диск подлога са кесама за уростому			26.6.2019.	164.160
	Партија6: Диск подлога са кесама за уростому			26.6.2019.	31.680
	Партија7: Крема за негу стоме			27.06.2019.	30.000
	Партија8: Паст за испуне ожиљних неравнина			26.6.2019.	46.000
	Партија9: Пелене			28.06.2019.	373.831
	Партија10: Пелене			-	-
	Партија11: Игле за пен шприц			26.6.2019.	133.295
	Партија12: Тест траке за апарат (са или без ланцета)			28.06.2019.	2.149.596

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

Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Укупна процењена вредност ЈН без ПДВ-а	Врста спроведеног поступка	Датум закључења уговора	Уговорена вредност без ПДВ-а
	Партија13: Спреј за негу стоме			-	-
7/19	Набавка горива за службена возила	4.300.000	Јавна набавка мале вредности	10.9.2019	3.688.440
Укупно за 2019. годину		15.858.426			13.920.283
1/20	Одржавање Е-картон информационог система	700.000	Отворени поступак јавне набавке	11.3.2020.	678.960
	Набавка стоматолошког материјала:				
	Партија1:			23.06.2020.	24.546
	Партија2:			23.06.2020.	31.980
	Партија3			23.06.2020.	7.700
	Партија4			18.06.2020.	12.715
	Партија5			18.06.2020.	2.460
	Партија6			23.06.2020.	2.952
	Партија7			23.06.2020.	30.997
	Партија8			23.06.2020.	32.130
	Партија9			23.06.2020.	86.585
3/20	Партија10	600.000	Поступак јавне набавке мале вредности	22.06.2020.	2.260
	Партија11			23.06.2020.	8.640
	Партија12			-	-
	Партија13			23.06.2020.	22.542
	Партија14			-	-
	Партија15			18.06.2020.	8.800
	Партија16			23.06.2020.	61.503
	Партија17			23.06.2020.	17.715
	Партија18			23.06.2020.	80.596
	Партија19			23.06.2020.	12.204
	Партија20			18.06.2020.	2.235
	Санитетски материјал				
	Партија 1: Завојни материјал и газа			29.06.2020.	553.828
	Партија 2 : Средства за примену парентералне терапије (шприц, игле, интравенска канила, системи за инфузију)			26.06.2020.	745.600
	Партија 3: Медицински раствори			25.06.2020.	31.039
	Партија 4: Остали санитетски и потрошни материјал ОБУСТАВЉЕНО			-	
	Партија 5: Тест траке за капиларно узорковање шећера у крви			25.06.2020.	16.500
	Партија 6: Тест траке за капиларно узорковање шећера у крви			25.06.2020.	60.000
4/20	Партија 7: Презервативи за вагинални уз	2.111.400	Поступак јавне набавке мале вредности	29.06.2020.	19.440
	Партија 8: Антисептик за отворене ране и слузнице			26.06.2020.	92.500
	Партија 9: ЕКГ и УЗ траке			25.06.2020.	85.000
	Партија 10: Четкице и спатула за гинеколошке брисеве			25.06.2020.	10.140
	Партија 11: Средство за прање лабораторијског посуђа			25.06.2020.	4.788
	Партија 12: Стерилне посуде за АТД диспанзер			25.06.2020.	210
	Партија 13: Стерилан раствор 1% риванола за превијање ОБУСТАВЉЕНО			-	
	Партија 14: РТГ Материјал			24.06.2020.	35.771
	Партија 15: Охигенон ОБУСТАВЉЕНО			-	

Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Укупна процењена вредност ЈН без ПДВ-а	Врста спроведеног поступка	Датум закључења уговора	Уговорена вредност без ПДВ-а
	Канцеларијски материјал:				
	Партија 1: Стандардни обрасци				241.400
5/20	Партија 2: Обрасци Дома здрава Жабалъ - штампа по узорку	600.000	Поступак јавне набавке мале вредности	23.7.2020.	79.090
	Партија 3: Канцеларијски потрошни материјал				112.676
	Партија 4: Фотокопир папир				134.420
	Партија 5: Алкалне батерије				17.150
	Санитетски материјал				
6/20 П	Партија 4: Остали санитарски и потрошни материјал	200.000	Поступак јавне набавке мале вредности	23.7.2020.	142.161
	Партија 13: Стерилан раствор 1% риванола за превијање				
	Партија 15: Охигенон				
7/20	Апарат за ултразвук (гинеколошки)	2.900.000	Поступак јавне набавке мале вредности	14.08.2020.	2.830.000
8/20	Дигитални РТГ апарат	6.666.666	Отворени поступак јавне набавке	22.09.2020.	6.650.000
9/20	Гориво за моторна возила	3.300.000	Поступак јавне набавке мале вредности	1.12.2020.	3.862.800
Укупно за 2020. годину		17.078.066			16.852.032

Услови за покретање поступка

Законом о јавним набавкама је прописано да наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки, док само у изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у Плану јавних набавки.

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

Налаз: Дом здравља је у 2019. и 2020. години покретао поступке јавних набавки који су претходно били предвиђени у годишњим плановима јавних набавки за 2019. и 2020. годину.

Одлука о покретању поступка

Наручилац покрене поступак јавне набавке доношењем одлуке о покретању поступка која, између осталог, садржи податке о процењеној вредности јавне набавке укупно, и посебно за сваку партију када је то могуће⁵⁰ као и податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану⁵¹.

⁵⁰ Члан 53 став 1 тачка 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁵¹ члан 53 став 1 тачка 7 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Наручилац према важећем Закону о јавним набавкама⁵² покреће поступак јавне набавке доношењем одлуке о спровођењу поступка јавне набавке која нарочито садржи податке о предмету јавне набавке, врсти поступка и процењеној вредности јавне набавке укупно и за сваку партију посебно као и податке о саставу комисије за јавну набавку, односно лицу које спроводи поступак јавне набавке.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља доносио одлуке о покретању поступка јавних набавки које нису садржале податке о процењеној вредности посебно по партијама као и податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану.

Откривена неправилност 10: Дом здравља је доносио одлуке о покретању поступка јавних набавки које нису садржале податке о процењеној вредности посебно по партијама као и податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану, што није у складу са одредбама члана 53 став 1 тачка 5 и 7 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 7: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да доносе одлуке о спровођењу поступака јавних набавки које садрже прописане елементе, у складу са важећим Законом о јавним набавкама.

Комисија за јавну набавку

Поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку коју именује наручилац. Законом о јавним набавкама прописан је начин образовања комисије за јавну набавку и њен састав⁵³.

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

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

Налаз: Дом здравља је образовао комисије за јавне набавке на начин прописан чланом 54 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно члана 92 важећег Закона о јавним набавкама.

Огласи о јавној набавци

Раније важећим Законом о јавним набавкама, утврђена је садржина огласа о јавној набавци и дата у Прилогу 3 наведеног закона (члан 55 став 2). Истим законом је уређено да се огласи о јавној набавци објављују на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца, а да се огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности⁵⁴ објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа (члан 57 ст. 1 и 2).

Према важећем Закону о јавним набавкама садржина огласа о јавној набавци утврђена је у Прилогу 4 овог закона. Огласи се објављују преко Портала јавних набавки на стандардним обрасцима чију садржину утврђује Канцеларија за јавне набавке. Јавни позив, претходно информативно обавештење, периодично индикативно обавештење и

⁵² Члан 91 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

⁵³ Члан 54 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 92 важећег Закона о јавним набавкама.

⁵⁴ Јавна набавка мале вредности из члана 39 раније важећег Закона о јавним набавкама је набавка чија процењена вредност није већа од 5.000.000 динара.

обавештење о успостављању система квалификације у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у форми за објављивање која ће бити доступна на Порталу јавних набавки⁵⁵.

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

Налаз: Дом здравља је сачињавао огласе о јавним набавкама прописане садржине и исте објављивао на прописани начин у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

Конкурсна документација

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

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

- 1) упутство понуђачима како да сачине понуду,
- 2) образац понуде,
- 3) услове и упутство како се доказује испуњеност услова,
- 4) модел уговора,
- 5) врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивање гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл,
- 6) техничку документацију и планове,
- 7) образац структуре понуђене цене, са упутством како да се попуни
- 8) образац трошкова припреме понуде,
- 9) изјаву о независној понуди⁵⁶.

Управа за јавне набавке ближе уређује обавезне елементе конкурсне документације и утврђује оквирне моделе конкурсних документација⁵⁷.

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

Према важећем Закону о јавним набавкама конкурсна документација у зависности од врсте поступка јавне набавке нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце документа које подносе кандидати и понуђачи, информације о прописаним обавезама и друге информације потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив. Канцеларија за јавне набавке ближе уређује садржину конкурсне документације⁵⁸.

⁵⁵ Члан 105 ст. 5, 6 и 8 важећег Закона о јавним набавкама.

⁵⁶ Члан 61 став 4 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁵⁷ Члан 61 став 10 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁵⁸ Члан 93 став 2 и 4 важећег Закона о јавним набавкама.

Правилник о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки којим се ближе уређује садржина конкурсне документације коју наручилац припрема у поступку јавне набавке ступио је на снагу 1. јула 2020. године.

Модел уговора

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 и уговори 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.

Откривена неправилност 11: Дом здравља, за 14 јавних набавки, није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори који се закључују на период до 12 месеци и 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 Жабал да обезбеде да модели уговора, као обавезни елемент конкурсне документације, као и уговори који се закључују на период до 12 месеци и 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 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.

Објављивање конкурсне документације и њених измена и допуна

Сагласно раније важећем Закону о јавним набавкама наручилац је био дужан да истовремено са објављивањем позива за подношење понуда, објави конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници⁵⁹. Ако наручилац у року предвиђеном за подношење понуда измени или допуни конкурсну документацију, дужан је да без одлагања измене или допуне објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници⁶⁰.

Сагласно важећем Закону о јавним набавкама наручилац је дужан да истовремено са слањем на објављивање јавног позива, позива за подношење пријава или позива за подношење понуда или преговарање у систему квалификације, пошаље на објављивање конкурсну документацију на Портал јавних набавки⁶¹. Ако наручилац у року за подношење понуда измени или допуни документацију о набавци, дужан је да

⁵⁹ члан 62 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁶⁰ члан 63 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁶¹ члан 95 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

без одлагања измене или допуне пошаље на објављивање на Портал јавних набавки, односно стави на располагање на исти начин као и основну документацију⁶².

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

Налаз: Дом здравља је објављивао конкурсну документацију и њене измене и допуне, уколико их је било, на начин и у року прописаним чл. 62 и 63 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно чл. 95 и 96 важећег Закона о јавним набавкама.

Записник о отварању понуда

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

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да води записник у поступку отварања понуда, као и подаци који се уносе у записник⁶³.

Правилником о поступку отварања понуда⁶⁴, који је ступио на снагу 1. јула 2020. године и примењује се у поступцима јавних набавки покренутим после овог датума утврђени су подаци које садржи записник о отварању понуда⁶⁵. Овим правилником је такође уређено да се отварање понуда спроводи аутоматски путем Портала јавних набавки и то у време отварања понуда одређено у јавном позиву⁶⁶. Портал јавних набавки формира записник о отварању понуда из података које су понуђачи путем Портала јавних набавки унели у образац понуде и аутоматски га ставља на располагање наручиоцу и свим понуђачима, чиме се поступак отварања понуда путем Портала јавних набавки завршава⁶⁷.

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

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

Извештај о стручној оцени понуда

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је комисија за јавну набавку дужна да састави писани извештај о стручној оцени понуда, као и подаци које исти мора да садржи⁶⁸.

Важећим Законом о јавним набавкама прописана је обавеза комисије за јавну набавку да, након спроведене стручне оцене понуда односно пријава, састави извештај о поступку јавне набавке, као и подаци које исти мора да садржи⁶⁹.

⁶² члан 96 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

⁶³ члан 104 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁶⁴ „Службени гласник РС”, број 93/20.

⁶⁵ члан 9 Правилника о поступку отварању понуда.

⁶⁶ члан 4 став 2 Правилника о поступку отварању понуда.

⁶⁷ члан 6 ст. 1 и 2 Правилника о поступку отварања понуда.

⁶⁸ члан 105 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁶⁹ члан 145 важећег Закона о јавним набавкама.

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

Налаз: Дом здравља је обезбедио да извештаји о стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки садрже податке прописане чланом 105 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно чланом 145 важећег Закона о јавним набавкама.

Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке

Раније важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима, као и да 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 (члан 12).

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 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.

Јавна набавка број: 8/20 – Дигитални РТГ апарат

Дом здравља је у поступку јавне набавке број: 8/20 – Дигитални РТГ апарат, укупне процењене вредности 6.666.666 динара без ПДВ-а одредио додатне услове у погледу пословног капацитета „да понуђач треба да поседује на своје име важеће стандарде ИСО 14001 (систем управљања животном средином) и 27001 (систем менаџмента заштите и безбедности информација)“.

Сагласно члану 75 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама, обавезе понуђача у погледу безбедности и здравља на раду и заштите животне средине прописане законима којима се уређују области безбедности и здравља на раду и заштите животне средине представљају 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, наручилац нема законски основ да обавезе понуђача у погледу безбедности и здравља на раду и заштите животне средине прописане законима, које представљају обавезан услов, истовремено одређује и као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке.

Одредбом члана 111 став 1 тачка 3) важећег Закона о јавним набавкама, 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.

У поступку ревизије утврђено је да је понуђач при састављању своје понуде, на посебном обрасцу као саставном делу конкурсне документације (Образац изјаве понуђача / подизвођача о поштовању обавеза из члана 75 став 2 Закона о јавним набавкама), доказивао поштовање обавеза које произилазе из важећих прописа о заштити на раду и заштити животне средине, као једног од обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке. Поред тога, конкурсном документацијом је као додатни услов

за учешће у поступку јавне набавке било предвиђено и пружање доказа о увођењу стандарда код понуђача у вези са поштовањем законских обавеза у вези са безбедношћу и здрављу на раду и заштити животне средине.

Откривена неправилност 12: Дом здравља је конкурсном документацијом за јавну набавку опреме – дигиталног РТГ апарата, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке одредио стандард пословања ИСО 14001 (систем управљања животном средином) који се тиче поштовања важећих прописа о заштити на раду и заштити животне средине, а произилази из обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке, који су утврђени одредбом члана 75 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да у критеријуме за избор привредног субјекта не укључују критеријуме који произилазе из основа за искључење прописане важећим Законом о јавним набавкама.

Сагласно одредбама члана 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама, прописано је да наручилац одређује додатне услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Наведени стандард пословања 27001 (систем менаџмента заштите и безбедности информација) који је утврђен као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке није у логичкој вези са предметом набавке јер није непосредно везан за извршење предмета набавке, а из тих разлога и додатно ограничава конкуренцију. Наведени ИСО стандард се односи на организацију рада унутар потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведених области пословања. Наведеним ИСО стандардом се не доказује квалификованост и способност понуђача за извршење предметног уговора о јавној набавци, а што је и смисао одређивања додатних услова за учешће у поступку јавне набавке, па из тих разлога се не може ни сматрати легалним додатним условом за учешће у поступку јавне набавке. Да је за набавку конкретног добра потребно обезбедити заштиту и безбедност информација, које би биле доступне закључивањем уговора у датом поступку, ову заштиту наручилац обезбеђује одредбама унетим у модел уговора који чини саставни део конкурсне документације. На овај начин се одређеном броју потенцијалних понуђача онемогућава да учествују у поступку јавне набавке.

Откривена неправилност 13: Дом здравља је конкурсном документацијом, као додатни услов за учешће у поступку јавне набавке опреме – дигиталног РТГ апарата, одредио стандард пословања ИСО 27001 (систем менаџмента заштите и безбедности информација), који није у логичкој вези са предметом јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 76 став 6 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 10: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да се критеријуми за избор привредног субјекта одређују тако да буду у логичкој вези и сразмерни са предметом набавке, односно да обезбеде поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације у складу са важећим Законом о јавним набавкама.

Одлука о додели уговора

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

Раније важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења⁷⁰.

Одредбама члана 146 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења⁷¹.

Увидом у документацију о спровођењу поступака тестираних јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао одлуке о додели уговора на Порталу јавних набавки као и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења.

Налаз: Дом здравља је објавио на својој интернет страници одлуке о додели уговора за све узорковане јавне набавке, што је у складу са чланом 108 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 146 став 5 важећег Закона о јавним набавкама.

Обавештење о закљученом уговору

Законом о јавним набавкама који се примењивао у поступцима јавних набавки покренутим до 1. јула 2020. године прописано је да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од закључења уговора, односно оквирног споразума⁷².

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума⁷³.

Увидом у документацију о спровођењу поступака тестираних јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао обавештења о закључењу уговора са закашњењем у распону од један до петнаест дана.

Табела број 4: Преглед броја дана кашњења објављивања обавештења о закљученом уговору на Порталу јавних набавки

Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Датум закључења уговора	Датум објављивања обавештења о закључењу уговора на Порталу јавних набавки	Број дана кашњења
1	2	3	4	5
ЈНМВ 2/19	Санитетски и остали потрошни материјал	08.04.2019.	18.04.2019.	2-5
		10.04.2019.		
		11.04.2019.		
		08.04.2019.		
		08.04.2019.		
		11.04.2019.		
ЈНМВ 3/19	Лабораторијски потрошни материјал	09.04.2019.	27.05.2019.	2-9
		15.05.2019.		
		20.05.2019.		
		15.05.2019.		
		13.05.2019.		
		15.05.2019.		
		15.05.2019.		

⁷⁰ члан 108 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁷¹ Члан 146 став 5 важећег Закона о јавним набавкама.

⁷² члан 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁷³ члан 109 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Датум закључења уговора	Датум објављивања обавештења о закључењу уговора на Порталу јавних набавки	Број дана кашњења
1	2	3	4	5
ЈНМВ 4/19	Канцеларијски материјал и медицински обрасци	15.05.2019.	03.06.2019.	3
		14.05.2019.		
		15.05.2019.		
ЈНМВ 5/19	Стоматолошки потрошни материјал	10.06.2019.	20.06.2019.	4-5
		11.06.2019.		
		10.06.2019.		
		20.06.2019.		
		11.06.2019.		
ЈНМВ 3/20	Стоматолошки потрошни материјал	22.06.2020.	29.06.2020.	1-6
		23.6.2020		
		18.06.2020.		
ЈНМВ 4/20	Санитетски и остали потрошни материјал	29.06.2020.	15.07.2020.	10-15
		26.06.2020.		
		26.06.2020.		
		25.06.2020.		
		25.06.2020.		
		25.06.2020.		
		29.06.2020.		
		25.06.2020.		
ЈНМВ 5/20	Канцеларијски материјал и медицински	23.07.2020.	10.08.2020.	13
		23.07.2020.		
		23.07.2020.		
		23.07.2020.		
ЈНМВ 6/20	Санитетски и остали потрошни материјал	23.07.2020.	10.08.2020.	13
ЈНМВ 7/20	Гинеколошки ултразвучни апарат	14.08.2020.	25.08.2020.	6

Откривена неправилност 14: Дом здравља није у потпуности поштовао рок објављивања обавештења о закљученим уговорима на Порталу јавних набавки, што није у складу са чланом 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 11: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да обавештење о додели уговора објављују у року прописаном важећим Законом о јавним набавкама.

Важећим Законом о јавним набавкама⁷⁴ је прописано да је уговор о јавној набавци теретни уговор закључен у писаној форми између једног или више понуђача и једног или више наручилаца који за предмет има набавку добара, пружање услуга или извођење радова.

Законом о облигационим односима⁷⁵ прописано је да је уговор закључен кад су се уговорне стране сагласиле о битним састојцима уговора.

Увидом у обавештења о закљученим уговорима објављеним на Порталу јавних набавки, утврђено је да је наручилац у њима наводио датуме када је уговор заведен код

⁷⁴ Члан 2 став 1 тачка 2 важећег Закона о јавним набавкама.

⁷⁵ Члан 26 Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ”, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, „Службени лист СРЈ”, број 31/93, „Службени лист СЦГ”, број 1/03 - Уставна повеља и „Службени гласник РС”, број 18/20).

Дома здравља, а не датум када је уговор заведен код изабраног понуђача, односно када се он сагласио са битним састојцима уговора.

3. Праћење извршења уговора о јавним набавкама

Правилником о начину обављања послова јавне набавке у Дому здравља Жабалъ који се примењивао у 2019. и 2020. години, уређен је начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Правилником је прописано да су за извршење и праћење уговора надлежна следећа лица: лице задужено за централни магацин, шеф рачуноводства и корисник јавних набавки.

Након спроведеног поступка јавне набавке и закључења уговора о јавној набавци лице које организује и спроводи поступке јавних набавки исти доставља надлежним службама ради даљег поступања.

Дом здравља је у поступку ревизије, у вези са праћењем извршења уговора о јавним набавкама, доставио образложење у коме је наведено да лице задужено за централни магацин, као и одговорна лица у службама за које је спроведена набавка неопходног материјала воде евиденцију потребног материјала и консултују се са добављачем око преосталих количина, док лице које књижи промене у централном магацину прати испоручене количине по одређеном уговору и на тај начин прати извршење.

Раније важећим Законом о јавним набавкама⁷⁶ прописано је да наручилац може након закључења уговора о јавној набавци да дозволи промену цене и других битних елемената уговора из објективних разлога који морају бити јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији, уговору о јавној набавци, односно предвиђени посебним прописима. Променом цене не сматра се усклађивање цене са унапред јасно дефинисаним параметрима у уговору и конкурсној документацији.

У поступку ревизије је утврђено да је лице које је вршило набавку стоматолошког материјала од добављача „Нео Ју Дент” пратило извршење уговора, али не и цене по којима је материјал испоручиван, односно да ли су оне исте или веће од уговорених цена.

Откривена неправилност 15: Дом здравља је вршио плаћања по основу испорученог стоматолошког материјала, по фактурама добављача „Нео Ју Дент” које су садржале цене веће од цена из понуде, а да конкурсном документацијом и моделом уговора нису предвиђени објективни разлози због којих се може дозволити промена цена или других битних елемената уговора, што није у складу са чланом 115 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 12: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да контролишу извршење уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, у складу са важећим Законом о јавним набавкама.

Набавке без спроведеног поступка јавне набавке

Одредбама чл. 7, 7а и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама и чл. 11 - 21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама прописани су изузеци од примене Закона о јавним набавкама.

⁷⁶ Члан 115 став 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Дом здравља је Планом јавних набавки за 2019. годину планирао поступак јавне набавке услуга поправке опреме за саобраћај процењене вредности 1.100.000 динара, који није спровео. У делу набавки које су изузете од примене Закона о јавним набавкама, планирао је набавке: природног гаса процењене вредности 4.200.000 динара и услуге комуникација процењене вредности 1.400.000 динара уз навођење изузећа по члану 7. став 1. тачка 1. Закона о јавним набавкама. Услуге осигурања имовине и лица и осигурање возила у укупном износу од 677.500 динара планиране су појединачно уз навођење изузећа по члану 39 став 2 Закона о јавним набавкама.

У поступку ревизије је, увидом у документацију на одабраном узорку (фактуре, уговоре, изводе, аналитичке картице расхода и добављача), утврђено да је Дом здравља у 2019. години набављао добра и услуге најмање у износу од 4.732.771 динара без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама. Расходи извршени по овом основу у 2019. и 2020. години износе најмање 4.307.141 динара.

Табела број 5: Преглед извршених набавки без спроведеног поступка јавне набавке

(износи у динарима)

Редни број	Година	Предмет набавке	Вредност испоручених добара/услуга на годишњем нивоу
1	2	3	4
1.	2019	Услуге осигурања	673.031
2.	2019	Услуге интернета	728.229
3.	2019	Природни гас	2.712.224
4.	2019	Текуће поправке опреме за саобраћај	619.287
Укупно			4.732.771

Откривена неправилност 16: Дом здравља је извршио набавку добара и услуга у вредности од 4.732.771 динара без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене раније важећег Закона о јавним набавкама, што није у складу са чл. 7 и 39 став 2 овог закона.

Препорука број 13: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да уведу контролне поступке којима ће обезбедити да се набавке добара, услуга и радова планирају и спроводе у складу са прописима који уређују јавне набавке.

4. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује

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

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. раније важећег Закона о јавним набавкама), односно на набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара (одредбе члана 27 став 1 тачка 1 важећег Закона о јавним набавкама).

Одредбом члана 48 Правилника о начину обављања послова јавне набавке који је био у примени у 2019. и 2020. години је уређено да се у поступку јавне набавке омогућава што је могуће већа конкуренција како у набавкама које се реализују у поступку јавне набавке, тако и у набавкама на које се Закон о јавним набавкама не примењује. Конкуренција се обезбеђује тако што се увек када је то могуће позива више

лица да учествују поступку јавне набавке мале вредности, као и у поступцима на које се Закон не примењује.

Дом здравља је набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује уредио и новим Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке који је донет 25. јуна 2021. године (чл. 56 – 64), у складу са чланом 49 новог Закона о јавним набавкама.

Увидом у узорковану документацију која се односи на набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама утврђено је да Дом здравља није у свим набавкама обезбедио конкуренцију слањем позива за подношење понуда на адресе више понуђача и закључивао уговоре.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља, део набавки, из одабраног узорка, на које се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама, није спроводио у складу са одредбама Правилника о начину обављања послова јавне набавке.

Откривена неправилност 17: Дом здравља није део набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује спроводио у складу са одредбама Правилника о начину обављања послова јавне набавке, који је био у примени у 2019. и 2020. години, односно није обезбедио конкуренцију слањем позива за подношење понуда на више адреса понуђача и закључивањем уговора са понуђачем са најповољнијом понудом.

Препорука број 14: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да поступке набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује спроводе у складу са одредбама Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке који је у примени од 25. јуна 2021. године.

5. Извештавање о јавним набавкама

Наручилац је био дужан да, у складу са чланом 132 раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 2 Правилника о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама⁷⁷, прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама, као и да доставља у електронској форми Управи за јавне набавке тромесечне извештаје како о спроведеним поступцима јавне набавке, тако и о спроведеним поступцима набавке на које није примењивао одредбе овог закона, закљученим и измењеним уговорима о јавној набавци, обустављеним поступцима јавне набавке, извршењу уговора о јавној набавци и друго. Такође је прописано да је Управа за јавне набавке дужна да на основу достављених тромесечних извештаја наручилаца припреми збирни тромесечни извештај о спроведеним поступцима и закљученим уговорима и да га објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од месец дана од истека рока тромесечја.

Увидом у достављене кварталне (тримесечне) извештаје Дома здравља утврђено је да је Дом здравља достављао Управи за јавне набавке непотпуне тромесечне извештаје о јавним набавкама јер није достављао податке о набавкама на које се закон не примењује.

Откривена неправилност 18: Дом здравља Жабалъ је достављао Управи за јавне набавке непотпуне тромесечне извештаје о јавним набавкама јер није достављао податке о набавкама на које се закон не примењује, што није у складу са чланом 2 Правилника о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама и чланом 132 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁷⁷ Број 320 од 31.03.2014. године

С обзиром на то да важећим Законом о јавним набавкама није прописано извештавање Управе за јавне набавке о спроведеним поступцима јавних набавки на горе наведен начин (према раније важећем Закону о јавним набавкама), изостаће препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.

Прилог 4 – Расходи за запослене

1. Правни основ увећања плата у Дому здравља Жабалъ

Одредбама члана 12 став 1 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 из члана 8 овог закона до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Ставом 2 члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама утврђено је да изузетно, за запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање који 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. Елементи за обрачун и исплату плата из става 2 наведеног члана закона утврђују се општим актом послодавца.

Одредбама члана 5 Правилника о начину стицања и расподели сопствених прихода Дома здравља Жабалъ⁷⁸ уређено је да се сопствени приходи установе могу, између осталог, користити за увећање плате запослених и то до 30% по запосленом, а на основу процента учешћа трошкова рада у оствареном приходу и у складу са расположивим средствима. Из сопствених прихода које оствари установа, основна плата запослених, укључујући и директора, може се увећати по основу доприноса пословном успеху установе, односно по основу радног учинка, тамо где је рад мерљив квалитетом, обимом уложеног рада и испуњењем рокова.

Дом здравља је у 2020. години остварио укупне приходе у износу од 240.010.263 динара, од чега се износ од 6.040.290 динара односи на приходе остварене пружањем услуга уз наплату. Део прихода у износу од 631.075 динара, Дом здравља је утрошио за увећање плата. Увећање плате вршено је само за директора Дома здравља, а на основу Одлуке Управног одбора Дома здравља.

⁷⁸ Број 1431-5 од 21. новембра 2018. године.

2. Увођење скраћеног радног времена у здравственим установама

Акт о процени ризика на радном месту и радној околини

Законом о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање. Акт о процени ризика се заснива на утврђивању могућих врста опасности и штетности на радном месту у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог. Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини (члан 13).

Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини⁷⁹ је утврђен начин и поступак процене ризика од настанка повреда на раду или оштећења здравља, односно обољења запосленог на радном месту и у радној околини, као и начин и мере за њихово отклањање, које послодавац уређује актом о процени ризика.

Дом здравља је, на основу извршеног снимања организације рада, препознавања и утврђивања опасности и штетности, процењивања ризика у односу на опасности и штетности и утврђивања начина и мера за отклањање, смањење или спречавање ризика, у 2011. години, донео Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини⁸⁰, којим су утврђена радна места са повећаним ризиком.

Налаз: Дом здравља је, у 2011. години, донео Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини у писаној форми за сва радна места у радној околини, којим је извршена процена ризика и утврђена радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за њихово отклањање, у складу са одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду.

Одредбом члана 13 став 2 Закона о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да измени акт о процени ризика у случају појаве сваке нове опасности и промене нивоа ризика у процесу рада.

Одредбом члана 3 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини је уређено да се процена ризика заснива на систематском евидентирању и процењивању свих фактора у процесу рада – могућих врста опасности и штетности на радном месту и у радној околини који могу да проузрокују повреду на раду, оштећење здравља или обољење запосленог, да процена ризика, између осталог, обухвата снимање организације рада, процењивање ризика у односу на опасности и штетности, утврђивање начина и мера за отклањање, смањење или спречавање ризика, као и измене и допуне акта о процени ризика.

Одредбом члана 6 став 1 наведеног правилника прописано је да снимање организације рада обухвата увид у акт послодавца којим се уређује његово унутрашње уређење, односно организација и систематизација радних места за обављање послова из делатности послодавца и другу документацију послодавца која се односи на организацију рада, као и непосредну проверу прописане, односно утврђене организације рада и фактичког стања организације рада код послодавца.

⁷⁹ „Службени гласник РС”, бр. 72/06, 84/06 – испр., 30/10 и 102/15.

⁸⁰ Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини од 15. новембра 2011. године.

Одредбом члана 15 истог правилника, између осталог утврђено је и да акт о процени ризика на радном месту и у радној околини подлеже делимичним изменама и допунама (у делу који се односи на одређено радно место и с њим повезана радна места) у случају када је процена заснована на подацима који нису ажурни и када постоје могућности и начини за унапређење, односно допуну процењених ризика.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Жабалъ⁸¹, који је донет у 2018. години (са изменама и допунама и у 2020. години), називи радних места су усклађени са Уредбом о Каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору⁸².

Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини, донет 2011. године, на основу Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Жабалъ⁸³, који се тада примењивао, је био на снази и током 2020. године, а да нису вршене његове измене и допуне.

У поступку ревизије је утврђено да Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини није усаглашен са насталим изменама и допунама унутрашње организације и систематизације радних места. Називи унутрашњих организационих јединица и систематизованих радних места, датих у Акту о процени ризика на радном месту и у радној околини се разликују од назива унутрашњих организационих јединица и систематизованих радних места у важећем Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Жабалъ, којим је извршена измена назива радних места и систематизована нова радна места.

Табела број 6: Преглед организационих јединица утврђених Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Жабалъ и организационих јединица наведених у Акту о процени ризика на радном месту и у радној околини

Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Жабалъ, број 343 од 30. марта 2018. године	Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини од 15. новембра 2011. године
Служба за здравствену заштиту одраслих са медицином рада и кућним лечењем	Служба за здравствену заштиту одраслих грађана са медицином рада, кућним лечењем, хитном медицинском помоћи и санитаретским превозом
Служба за хитну медицинску помоћ и санитаретски превоз	
Служба за здравствену заштиту деце, школске деце и жена са поливалентном патронажом	Служба за здравствену заштиту деце, школске деце и жена
Служба за стоматолошку здравствену заштиту	Служба стоматолошке здравствене заштите
Служба за радиолошку, лабораторијску и другу дијагностику	Служба дијагностике (рентген, лабораторијска, ултра-звучна и ЕМНГ)
Служба за специјалистичко - консултативну делатност	Служба специјалистичко - консултативне делатности
	Служба физикалне медицине и рехабилитације
Служба за фармацеутску делатност - Апотека	Служба за фармацеутску здравствену делатност - Апотека
Служба за правне, економско-финансијске, техничке и друге сличне послове	Служба за опште, правне, економско-финансијске послове

⁸¹ Број: 343 од 30. марта 2018. године и измене и допуне број: 1439 од 22. новембра 2018. године и број: 1308-4/1 од 20. новембра 2020. године.

⁸² „Службени гласник РС”, бр. 81/17 и 6/18.

⁸³ Правилник од 29. августа 2008. године и измена и допуна Правилника од 30. априла 2009. године.

Откривена неправилност 19: Дом здравља Жабалъ није ажурирао Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини, у складу са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Жабалъ, који је донет 2018. године и његовим каснијим изменама и допунама, што није у складу са одредбом члана 13 став 2 Закона о безбедности и здрављу на раду и чл. 6 и 15 Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини.

Препорука број 15: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини ускладе са важећим прописима и да врше његово ажурирање са сваком изменом акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, на начин како је прописано Законом о безбедности и здрављу на раду и Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

Увођење скраћеног радног времена

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

Чланом 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се радно време запосленог скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом медицине рада, као и да послодавац актом о процени ризика утврђује радна места с повећаним ризиком.

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

Законом о платама у државним огранима и јавним службама прописано је да се плата исплаћује за рад у пуном радном времену, односно радном времену које се сматра пуним (члан 6). Законом о систему плата запослених у јавном сектору⁸⁴ прописано је да се основна плата остварује за пуно радно време или радно време које се сматра пуним радним временом, као и да се за непуно радно време право на основну плату остварује сразмерно времену проведеном на раду (члан 6).

Дом здравља Жабалъ је, на основу извршеног снимања организације рада, препознавања и утврђивања опасности и штетности, процењивања ризика у односу на опасности и штетности и утврђивања начина и мера за отклањање, смањење или

⁸⁴ „Службени гласник РС”, бр. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18, 86/19 и 157/20.

спречавање ризика, у 2011. години, донео Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини, којим су утврђена радна места са повећаним ризиком.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља Жабалъ Одлуком о радном времену утврдио скраћено радно време запосленима који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком у следећим организационим јединицама: Служби за здравствену заштиту деце, школске деце и жена, Служби за специјалистичко-консултативну делатност (осим Одсека пнеумофтизиологије) и Служби за правне, економско-финансијске, техничке и друге сличне послове.

Откривена неправилност 20: Дом здравља Жабалъ је Одлуком о радном времену утврдио скраћено радно време за 49 запослених који обављају послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком, што није у складу са одредбом члана 52 Закона о раду и чл. 37 и 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На тај начин је преузео обавезе и извршио расходе за плате, додатке и накнаде запосленима са припадајућим порезом и доприносима на терет послодавца, најмање у износу од 5.017.903 динара за 9.532 часова рада који нису ефективно извршени, што није у складу са одредбама члана 6 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

Препорука број 16: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Жабалъ да запосленима организују радно време у складу са прописима који уређују ову област и ускладе акта којима се утврђује право на скраћено радно време.