



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



Број 400-950/2021-05/8
Београд, 21. децембар 2021. године

Мисија

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



Зашто смо спровели ову ревизију?

Теме за ревизију правилности пословања одређене су на основу резултата до сада спроведених ревизија финансијских извештаја и правилности пословања здравствених установа као корисника средстава Републичког фонда за здравствено осигурање. У до сада спроведеним ревизијама уочени су и утврђени недостаци и неправилности које се односе на планирање, спровођење и праћење извршења јавних набавки, што указује на слабости и одсуство интерних контрола у вези са вршењем послова јавних набавки.

Код расхода за запослене утврђене су, поред осталог, и неправилности које се односе на утврђивање и увођење скраћеног радног времена као мере заштите здравља и безбедности на раду и у радној околини.

Циљ ове ревизије је да обезбеди довољно валидних података за оцену примене прописа из области расхода за запослене и јавних набавки и давање препорука за унапређење пословања здравствених установа како би се обезбедило преузимање обавеза и извршавање расхода у складу са прописима.

Шта смо препоручили?

За уређење области која су биле предмет ревизије дато је четири препоруке које су усмерене на:

- поштовање одредби општег акта Дома здравља којим су ближе уређени поступци јавних набавки, у погледу планирања јавних набавки и вршење измена и допуна плана јавних набавки у складу са прописима;
- извршење набавки радова уз спровођење поступка јавних набавки, за све набавке за које не постоји разлог за изузеће од примене Закона о јавним набавкама;
- успостављање интерне ревизије.

Резиме

Дом здравља Житиште, Житиште (у даљем тексту: Дом здравља):

је донео акт којим је ближе уредио поступак јавних набавки и планирао јавне набавке у складу са прописима, осим у делу који се односи на измене и допуне плана јавних набавки

Дом здравља:

- је у 2019. и 2020. години донео правилнике којима је ближе уредио поступак јавне набавке, у складу са прописима којима је регулисано ово питање;
- није у потпуности поштовао одредбе правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, које се односе на планирање набавки;
- није вршио измене и допуне плана јавних набавки за поступке у 2019. години, у којима је дошло до значајног увећања процењене вредности.

је планирао и вршио набавке добара, услуга и радова уз поштовање одредби Закона о јавним набавкама, осим у поступку набавке радова за инвестиционо одржавање објеката

Дом здравља је:

- у 2019. и 2020. години вршио набавке добара и услуга уз планирање и спровођење поступка јавних набавки, доделу, закључивање и извршавање уговора, у складу са Законом о јавним набавкама;
- у 2019. години извршио набавку радова за инвестиционо одржавање објеката у вредности од 572 хиљаде динара без спровођења поступка јавних набавки, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона о јавним набавкама;

у 2020. години имао уведено скраћено радно време на радним местима за која је Актом о процени ризика процењено да нису радна места са повећаним ризиком и за која није предвиђена мера заштите у виду скраћења радног времена

Дом здравља је:

- донео Акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини и утврдио мере за смањење ризика на радном месту;
- у 2020. години имао утврђено скраћено радно време за 13 запослених на радним местима за која је Актом о процени ризика процењено да нису радна места са повећаним ризиком и није предвиђена мера заштите у виду скраћења радног времена, услед чега су извршени расходи за запослене у износу од 766 хиљада динара за најмање 1364 радна сата која нису реализована.



САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ	5
1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ	5
1.1. Дом здравља је интерним актом ближе уредио поступак јавне набавке и донео годишњи план јавних набавки, у складу са прописима.....	5
1.2. Дом здравља у 2019. години није вршио измене и допуне плана јавних набавки у случајевима увећања процењене вредности јавне набавке за више од 10% у односу на планирану.	6
1.3. Дом здравља је у 2019. и 2020. години покретао поступке, оглашавао јавне набавке, и припремао конкурсну документацију у складу са прописима.	6
1.4. Дом здравља је у 2019. и 2020. години вршио набавке и додељивао уговоре уз примену Закона о јавним набавкама, осим код набавке радова за инвестиционо одржавање објеката.	7
1.5. Дом здравља је у 2019. и 2020. години вршио набавке добара услуга и радова уз поштовање одредби уговора закључених у поступку јавне набавке	9
1.6. Дом здравља је објављивао обавештења о закљученим уговорима о јавним набавкама на прописан начин.	9
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ	11
2.1. Дом здравља је донео Акт о процени ризика, у складу са прописима, али у 2020. години није колективним уговором утврдио права обавезе и одговорности у области безбедности и здравља на раду.....	11
2.2. Дом здравља је у 2020. години имао уведено скраћено радно време за 13 запослених на радним местима која Актом о процени ризика нису била процењена као радна места са повећаним ризиком.....	11
Скретање пажње.....	13
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА.....	14
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА.....	16
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ	18
1. Предмет ревизије	18
2. Ревидирани период пословања.....	18
3. Информације о субјекту ревизије	18
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима	20
5. Критеријуми.....	21
6. Методологија рада.....	21
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији	22
V ПРИЛОЗИ	23
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија.....	24
Прилог 2 - Јавне набавке	30
Прилог 3 – Увођење скраћеног радног времена.....	40



I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Доношење акта и планирање поступака јавних набавки

1.1. Дом здравља је интерним актом ближе уредио поступак јавне набавке и донео годишњи план јавних набавки, у складу са прописима

1.1.1. Дом здравља је у 2019. и 2020. години донео акте којима је ближе уредио поступак јавне набавке.

Дом здравља је у току 2019. и 2020. године имао акт којим се ближе уређује поступак јавне набавке¹, а нарочито начин планирања набавки, одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавним набавкама, у складу са чланом 22 став 1 Закона о јавним набавкама², који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Такође, Дом здравља је дана 18. новембра 2020. године, донео нови акт којим се ближе уређује начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци, начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга³, у складу са чланом 49 Закона о јавним набавкама⁴, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија (део: Контролне активности у области планирања, спровођења и контроле јавних набавки, као и праћења извршења уговора о јавним набавкама, поднаслов: Доношење акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца).

1.1.2. Дом здравља је донео годишњи план јавних набавки за 2019. и 2020. годину који садржи све прописане податке и објавио га на Порталу јавних набавки.

Дом здравља је донео План јавних набавки за 2019. годину⁵, и једну измену и допуну наведеног плана⁶, који садржи све прописане елементе и објавио их на Порталу јавних набавки, у

¹ Правилник о поступку јавне набавке Дома здравља Житиште, број: 01-55/VIII-1/2-2015 од 13. октобра 2015. године.

² „Службени гласник РС“, бр. 39/02, 43/03 - др. закон, 55/04, 101/05 - др. закон и 116/08 - др. закон.

³ Правилник о ближе уређењу планирања набавки, спровођења поступака набавки и праћења извршења уговора о набавкама.

⁴ „Службени гласник РС“, број 91/19.

⁵ Дана 4. фебруара 2019. године (усвојен Одлуком Управног одбора, број: 1-50/I-3/4-2018 од 4. фебруара 2019. године).

⁶ Дана 1. августа 2019. године (усвојена Одлуком Управног одбора, број: 01-50/VI-2/3-2019 од 1. августа 2019. године).



складу са чланом 51 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Дом здравља је донео План јавних набавки за 2020. годину⁷, који садржи све прописане елементе и две измене наведеног плана⁸ и објавио их на Порталу јавних набавки, у складу са чланом 51 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године. У 2020. години, Дом здравља је извршио усаглашавање Плана јавних набавки за 2020. годину⁹, којим је извршено усклађивање садржаја наведеног плана са чланом 88 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Више детаља у вези са доношењем плана јавних набавки дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (део 1) Планирање поступака јавних набавки, поднаслов: Доношење плана јавних набавки)

1.2. Дом здравља у 2019. години није вршио измене и допуне плана јавних набавки у случајевима увећања процењене вредности јавне набавке за више од 10% у односу на планирану.

1.2.1. Дом здравља у 2019. години није извршио измену и допуну плана јавних набавки за набавку код које је процењена вредност у поступцима јавних набавки увећана за више од 10% у односу на планирану.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у 2019. години покренуо поступке јавних набавки медицинско-техничких помагала, чија процењена вредност за 112% прелази износ процењене вредности за наведена добра у Плану јавних набавки за 2019. годину.

У вези са утврђеном неправилношћу (*Неправилност број 4*) дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 3*).

Више детаља у вези са откривеном неправилношћу дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (део 1) Планирање поступака јавних набавки, поднаслов: *Измене и допуне плана јавних набавки*)

Покретање поступка и оглашавање јавних набавки

1.3. Дом здравља је у 2019. и 2020. години покретао поступке, оглашавао јавне набавке, и

1.3.1. Дом здравља је у 2019. и 2020. години имао службеника за јавне набавке, доносио одлуке о покретању поступка, оглашавао јавне набавке, именовao чланове комисија за јавне набавке и припремао конкурсну документацију уз поштовање прописаних процедура.

⁷ Дана 16. јануара 2020. године (усвојен Одлуком Управног одбора, број: 1-19/I-1/4-2020 од 16. јануара 2020. године).

⁸ Прва измена Плана јавних набавки за 2020. годину од 24. фебруара 2020. године (усвојена Одлуком Управног одбора, број: 01-19/III-3/1-2020 од 24. фебруара 2020. године и Друга измена Плана јавних набавки за 2020. годину од 19. јуна 2020. године (усвојена Одлуком Управног одбора, број: 01-19/V-2/1-2020 од 19. јуна 2020. године).

⁹ План јавних набавки од 23. јула 2020. године, који је усвојен Одлуком Управног одбора, број: 01-19/VI-1/2-2020 од 23. јула 2020. године.



**припремао
конкурсну
документацију у
складу са
прописима.**

Увидом у документацију Дома здравља о спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години, Портал јавних набавки и одговоре на упите руководству, утврђено је да је Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља Житиште¹⁰, у оквиру Службе за правне и економско-финансијске, техничке и друге сличне послове, систематизовано радно место Дипломирани економиста за финансијско – рачуноводствене послове, са описом посла који се, поред осталог, односи и на правилно и законито спровођење јавних набавки, на коме је у 2019. и 2020. години, био распоређен један извршилац посла - запослени са стеченим сертификатом службеника за јавне набавке, у складу са прописима.

Такође је утврђено да је Дом здравља у 2019. и 2020. години покретао поступке јавних набавки који су били предвиђени у годишњим плановима набавки, у складу са прописима.

Приликом покретања поступака јавних набавки, Дом здравља је, у ревидираним поступцима јавних набавки, доносио одлуке о покретању поступка, објављивао огласе о јавној набавци на Порталу јавних набавки, објављивао позиве за подношење понуда, припремао и објављивао конкурсну документацију, у складу са прописима.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (део 2) Покретање поступака и оглашавање јавних набавки).

Спровођење поступака јавних набавки

1.4. Дом здравља је у 2019. и 2020. години вршио набавке и додељивао уговоре уз примену Закона о јавним набавкама, осим код набавке радова за инвестиционо одржавање објеката.

1.4.1. Дом здравља је у 2019. и 2020. години вршио набавке добара и услуга на основу уговора закључених у спроведеним отвореним поступцима јавних набавки и поступцима јавних набавки мале вредности, за све набавке за које не постоји разлог за изузеће од примене наведеног закона.

Дом здравља је у 2019. и 2020. години вршио набавке добара и услуга по основу закључених уговора у спроведеним отвореним поступцима јавних набавки и поступцима јавних набавки мале вредности, у складу са Планом јавних набавки за 2019. годину и Планом јавних набавки за 2020. годину, за све набавке за које не постоји разлог за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

Набавке добара и услуга које се, у складу са одредбама Закона о

¹⁰ Број: 01-130/1-2018 од 24. марта 2018. године са Изменом Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља Житиште, број: 01-130/2-2018 од 15. марта 2019. године.



јавним набавкама, изузимају од примене овог закона, у оквиру одабраног узорка, извршене су на основу фактура добављача по закљученим уговорима, уз претходно прибављање три понуде, чиме је омогућена конкуренција, као и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (у делу 3) Набавке добара, услуга и радова и спровођење поступака јавних набавки, *поднаслов: Набавке добара, услуга и радова и спровођење поступака јавних набавки*).

1.4.2. Дом здравља је извршио издатке у износу од 572 хиљаде динара за набавку радова за инвестиционо одржавање објекта без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

Одредбама члана 57 Закона о буџетском систему¹¹ прописано је да уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, које закључују директни и индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке.

Одредбама чл. 7, 7а и 39 став 2 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописане су набавке на које се закон не примењује, а одредбама члана 31 наведеног закона прописане су врсте поступака јавних набавки и начин доделе уговора.

Утврђено је да је Дом здравља је у 2019. години преузео обавезе и извршио издатке за набавку и уградњу столарије, у износу од 572 хиљаде динара, по основу два уговора са добављачем ЗР „Екстра пласт“ д.о.о. Клек, без спровођења поступка јавне набавке, при чему нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

У вези са утврђеном неправилношћу (*Неправилност број 5* дали смо препоруку за отклањање неправилности (*Препорука број 4*)).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (у делу 3) Набавке добара, услуга и радова и спровођење поступака јавних набавки, *поднаслов: Набавке добара, услуга и радова и спровођење поступака јавних набавки*).

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



1.4.3. Дом здравља је у спроведеним поступцима јавне набавке доносио одлуке о додели уговора у складу са критеријумима за доделу уговора у позиву за подношење понуда и у конкурсној документацији и закључивао уговоре уз поштовање услова и рокова прописаних Законом о јавним набавкама.

Дом здравља је у ревидираним спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години, при оцењивању понуда примењивао критеријуме најниже понуђене цене, као и елементе критеријума који су садржани у конкурсној документацији, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама. Такође, Дом здравља је у ревидираним спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години, доносио одлуке о додели уговора у складу са критеријумима за доделу уговора у позиву за подношење понуда и у конкурсној документацији и закључивао уговоре у складу са условима и роковима за закључење уговора о јавној набавци прописаним Законом о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (у делу 3) Набавке добара, услуга и радова и спровођење поступака јавних набавки, поднаслов: *Доношење одлука о додели уговора и закључивање уговора у спроведеним поступцима јавних набавки*).

Праћење извршења уговора о јавним набавкама

1.5. Дом здравља је у 2019. и 2020. години вршио набавке добара услуга и радова уз поштовање одредби уговора закључених у поступку јавне набавке

1.5.1. Дом здравља је у ревидираним поступцима јавних набавки вршио набавке добара, услуга и радова уз поштовање елемената и рокова утврђених уговорима закљученим у спроведеним поступцима јавних набавки.

Дом здравља је у 2019. и 2020. години вршио расходе и издатке за набавке добара, услуга и радова по издатим фактурама добавача, у којима су исказана добра, услуге и радови чија врста, количина, карактеристике и цене одговарају условима у закљученим уговорима и обрасцима понуда који су саставни део уговора закључених у спроведеним поступцима јавних набавки.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (део 4) Извршење уговора о јавним набавкама.

Оглашавање и извештавање

1.6. Дом здравља је објављивао обавештења о

1.6.1. Дом здравља је објављивао обавештења о закљученим уговорима о јавним набавкама у 2019. и 2020. години, у прописаној форми и у прописаним роковима.



**закљученим
уговорима о јавним
набавкама на
прописан начин.**

Одредбама члана 116 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквиром споразуму у року од пет дана од дана закључења уговора, односно оквирног споразума.

Одредбама члана 132 наведеног закона прописано је да је наручилац дужан да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима и да доставља тромесечни извештај Управи за јавне набавке, чију садржину ближе уређује Управа за јавне набавке.

Дом здравља је у ревидираним спроведеним поступцима јавних набавки у 2019. и 2020. години објављивао обавештења о закљученим уговорима о јавној набавци на Порталу јавних набавки и на свом интернет сајту, евидентирао податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима и достављао тромесечне извештаје Управи за јавне набавке.



2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

Акт о процени ризика за радна места у радној околини

2.1. Дом здравља је донео Акт о процени ризика, у складу са прописима, али у 2020. години није колективним уговором утврдио права обавезе и одговорности у области безбедности и здравља на раду

2.1.1. Дом здравља је донео Акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини и утврдио мере за смањење ризика на радном месту.

Чланом 13 Закона о безбедности и здрављу на раду¹², прописана је обавеза послодавца да донесе Акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање.

Дом здравља је донео Акт о процени ризика¹³, у складу са чланом 13 Закона о безбедности и здрављу на раду, којим су идентификоване опасности и штетности на радном месту у радној околини, извршена процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запослених. Актом о процени ризика утврђена су и радна места са повећаним ризиком и здравствени услови за обављање послова на тим радним местима и дати су предлози мера које је потребно предузети за смањење ризика на радном месту.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у делу Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија – поднаслов: *Контролне активности у области увођења скраћеног радног времена.*

Увођење скраћеног радног времена

2.2. Дом здравља је у 2020. години имао уведено скраћено радно време за 13 запослених на радним местима која Актом о процени ризика нису била процењена као радна места са повећаним ризиком.

2.2.1. Дом здравља је у 2020. години утврдио скраћено радно време за 13 запослених на радним местима за која је важећим Актом о процени ризика процењено да нису радна места са повећаним ризиком и није предвиђена мера заштите у виду скраћења радног времена, услед чега су извршени расходи за плате у износу од 766 хиљада динара за најмање 1364 радна сата која нису реализована.

Дом здравља је донео Акт о процени ризика, којим су поред осталог, утврђена радна места са повећаним ризиком и здравствени услови за обављање послова на тим радним местима и дати предлози мера заштите, у оквиру којих је за једно радно место, дата мера заштите у виду скраћења радног времена.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у 2020. години уговорима о раду и Одлуком о распореду радног времена¹⁴ утврдио право на скраћено радно време за укупно 14 запослених који обављају послове на радним местима у оквиру

¹² „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 - др. закон.

¹³ Број: И123/2019 од 17. септембра 2019. године.

¹⁴ Одлука, број: 01-382/1-2019. од 27. децембра 2019. године.



Службе за здравствену заштиту жена, деце и школске деце са поливалентном патронажом, Специјалистичко – консултативне службе и Службе стоматолошке заштите. Од наведених запослених један запослени је обављао послове на радном месту које је Актом о процени ризика утврђено као радно место са повећаним ризиком и за које је предвиђена мера заштите у виду скраћења радног времена. Осталих 13 запослених је обављало послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком и за њихова радна места је Актом о процени ризика утврђено радно време од 40 сати недељно. Запослени на радним местима која нису процењена као радна места са повећаним ризиком су у 2020. години, у складу са Одлуком о распореду радног времена радили 36, односно, 37 сати недељно. На тај начин, у Дому здравља у 2020. години није извршено најмање 1364 радна сата, иако скраћење радног времена није било предвиђено мерама заштите утврђеним Актом о процени ризика.

У вези са откривеном неправилношћу није дата препорука, имајући у виду да је Дом здравља 11. јуна 2021. године закључио Колективни уговор Дома здравља Житиште¹⁵, у коме су утврђене смернице за утрђивање дужине радног времена за групе послова, које се обављају на радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком, које су усклађене са Актом о процени ризика. Такође, у јулу 2021. године, Дом здравља је закључио анексе уговора са запосленима којима је утврдио дужину радног времена која је у складу са проценом ризика и мерама заштите које су утврђени у Акту о процени ризика.

Више детаља у вези са утврђеном неправилношћу (Откривена неправилност број б) дато је у делу Прилог 3 – Увођење скраћеног радног времена.

¹⁵ Број: 01-127/7-2021 од 11. јуна 2021. године.



Скретање пажње

Скрећемо пажњу да је одредбама члана 56 Закона о здравственој заштити прописано да недељни распоред рада, почетак и завршетак радног времена у здравственој установи у приватној својини утврђује директор, а у здравственој установи у јавној својини и приватној пракси оснивач.

Покрајинска влада Аутономне покрајине Војводине је преузела оснивачка права над Домом здравља Житиште од Општине Житиште, 18. децембра 2019. године¹⁶. Покрајинска влада Аутономне покрајине Војводине, као оснивач Дома здравља Житиште, није у 2020. години утврдила недељни распоред рада, почетак и завршетак радног времена. Директор Дома здравља је 26. децембра 2019. године¹⁷ донео Одлуку о распореду радног времена, којом је утврдио недељни распоред рада, почетак и завршетак радног времена, као и рад у сменама.

Потребно је да одговорна лица Дома здравља Житиште упуте иницијативу надлежним органима Аутономне покрајине Војводине у циљу утврђивања недељног распореда рада, почетка и завршетка радног времена у Дому здравља Житиште, у складу са чланом 56 Закона о здравственој заштити.

¹⁶ Одлука о преузимању оснивачких права над Домом здравља Житиште, број: 022-827/2019-04 од 18. децембра 2019. године.

¹⁷ Одлука, број: 01-382/1-2019 од 27. децембар 2019. године.



II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

ПРИОРИТЕТ 1¹⁸

1) Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе акта којим је ближе уредио поступак јавних набавки, које се односе на планирање набавки. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, поднаслов: Примена акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, Откривена неправилност број 1);

2) Дом здравља у 2020. години није имао важећи општи акт, односно колективни уговор, којим се утврђују права, обавезе и одговорности у области безбедности и здравља на раду, што није у складу са чланом 14 Закона о безбедности и здрављу на раду. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, поднаслов: Контролне активности у области увођења скраћеног радног времена, Откривена неправилност број 2);

3) Дом здравља је у 2020. години одлуком о радном времену имао утврђено скраћено радно време за 13 запослених на радним местима за која је важећим Актом о процени ризика процењено да нису радна места са повећаним ризиком и није предвиђена мера заштите у виду скраћења радног времена, што није у складу са одредбама члана 52 Закона о раду и члана 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу од 766 хиљада динара по основу најмање 1364 часова рада који нису ефективно извршени, што није у складу са одредбама члана 6 Закона о платама у државним органима и јавним службама. (Прилог 3 – Увођење скраћеног радног времена, Откривена неправилност број 6);

ПРИОРИТЕТ 2¹⁹

4) Дом здравља у 2020. години није имао интерну ревизију, успостављену на један од начина предвиђених чланом 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Откривена неправилност 3);

5) Дом здравља није извршио измену и допуну плана јавних набавки, у 2019. години, за набавку чија је процењена вредност у поступку јавне набавке увећана за више од 10% у односу на планирану процењену вредност, што није у складу са чланом 51 став 4 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године. (Прилог 2 - јавне набавке, поднаслов: Измене и допуне плана јавних набавки, Откривена неправилност број 4);

6) Дом здравља је у 2019. години извршио издатке по основу набавки радова на инвестиционом одржавању објеката, у износу од 572 хиљаде динара, без спровођења поступака јавних набавки, а да није постојао разлог за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, што није у складу са чл. 7, 7а и

¹⁸ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

¹⁹ ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана.



39 став 2 наведеног закона. (Прилог 2 - јавне набавке, поднаслов: *Набавке добара, услуга и радова и спровођење поступака јавних набавки, Откривена неправилност број 5*);

2. Резиме препорука

ПРИОРИТЕТ 1

1) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом планирања јавних набавки доследно примењују одредбе акта којим је ближе уређен поступак јавне набавке (Прилог 1 - *Интерна контрола и интерна ревизија, поднаслов Примена акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца, Препорука број 1*);

ПРИОРИТЕТ 2

2) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности за успостављање интерне ревизије 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 сектору (Прилог 1 – *Интерна контрола и интерна ревизија, Препорука број 2*);

3) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у случајевима када је процењена вредност у поступку јавне набавке увећана за више од 10% у односу на планирану процењену вредност врше измене и допуне плана јавних набавки, у складу са чланом 88 став 4 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године. (Прилог 2 - *јавне набавке, поднаслов: Измене и допуне плана јавних набавки, Препорука број 3*);

4) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да набавке радова за које није прописано изузеће од примене Закона о јавним набавкама, врше уз спровођење поступака јавних набавки, у складу са чланом 27 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године и у складу са чланом 57 Закона о буџетском систему. (Прилог 2 - *јавне набавке, поднаслов: Набавке добара, услуга и радова и спровођење поступака јавних набавки, Препорука број 4*).



III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Дом здравља је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији²⁰, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

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

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

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

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

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

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности

²⁰ Службени гласник РС, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018 – др. закон.



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
21. децембар 2021. године



IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу члана 9 Закона о Државној ревизорској институцији²¹, Програма ревизије за 2021. годину²² и Закључка о спровођењу ревизије, број: 400-950/2021-05/1 од 11. маја 2021. године²³.

1. Предмет ревизије

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

2. Ревидирани период пословања

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

3. Информације о субјекту ревизије

Назив: Дом здравља Житиште.

Седиште и адреса: Житиште, Иве Лоле Рибара 16.

Матични број: 08030553

ПИБ: 101376444

Број уписа у регистар: Привредни суд у Зрењанину, број: Фи 82/2019 од 27. децембра 2019. године, регистарски уложак, број: 5-97.

Историјат Дома здравља

Скупштина Општине Житиште је донела Одлуку о оснивању здравствене установе Дом здравља Житиште²⁴, којом је основана здравствена установа Дом здравља Житиште, ради обављања здравствене делатности на примарном нивоу за територију Општине Житиште.

Одредбом члана 28 став 3 тачка 1) Закона о здравственој заштити²⁵, прописано је да се здравствена установа може основати као дом здравља, док је одредбом члана 30 став 1 наведеног закона, прописано да дом здравља на територији аутономне покрајине оснива аутономна покрајина у складу са тим законом и Планом мреже здравствених установа²⁶. Одредбама члана 262 ст. 1 и 2 наведеног закона, поред осталог, прописано је да ће аутономна покрајина преузети оснивачка права над здравственим установама, које у складу са овим законом оснива аутономна покрајина, а над којима је оснивачка права

²¹ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 26/10 и 44/18 – др. закон.

²² Број: 06-1635/2020-02/1 од 24. децембра 2020. године, Програма о измени и допуни Програма ревизије Државне ревизорске институције, број: 06-1635/2020-02/1-9 од 2. априла 2021. године и Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2021. годину (пречишћен текст), број: 06-1635/2020-02/1-15 од 16. јула 2021. године.

²³ Са Закључком о измени и допуни Закључка о спровођењу ревизије, број: 400-949/2021-05/5 од 22. јула 2021. године.

²⁴ Број: 06-91/01 од 8. јула 1991. године.

²⁵ „Службени гласник РС“, број 25/19.

²⁶ У складу са одредбама важеће Уредбе о Плану мреже здравствених установа.



вршила јединица локалне самоуправе и то на основу одлуке о преузимању оснивачких права, коју доноси надлежни орган аутономне покрајине.

Покрајинска влада Аутономне покрајине Војводине је донела Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом здравља Житиште²⁷ на основу које је Аутономна покрајина Војводина, преузела оснивачка права над Домом здравља Житиште од Општине Житиште.

Делатност

Одредбом члана 75 Закона о здравственој заштити, прописано је да је дом здравља здравствена установа која обезбеђује најмање:

- 1) превентивну здравствену заштиту за све категорије становништва;
- 2) здравствену заштиту деце;
- 3) здравствену заштиту жена;
- 4) здравствену заштиту из области опште медицине;
- 5) здравствену заштиту из области поливалентне патронаже, кућног лечења, односно кућног лечења са палијативним збрињавањем и здравствене неге.

Управни одбор Дома здравља донео је Статут Дома здравља Житиште²⁸ (у даљем тексту: Статут). Наведеним статутом уређени су: делатност, унутрашња организација, управљање, пословање, услови за именовање и разрешење директора и помоћника директора за здравствену делатност, као и друга питања од значаја за рад и пословање Дома здравља Житиште.

Одредбом члана 15 Статута, прописано је да у обављању здравствене делатности на примарном нивоу, Дом здравља пружа превентивне, дијагностичке, терапијске и рехабилитационе услуге за све категорије становника из опште медицине, педијатрије, гинекологије, хитне медицинске помоћи, медицине рада, поливалентне патронаже, здравствене неге, стоматологије, физикалне медицине и рехабилитације, фармацеутске делатности, интерне медицине, психијатрије (заштите менталног здравља), офталмологије, пнеумофтизиологије, оториноларингологије и радиолошке и лабораторијске дијагностике.

Унутрашња организација Дома здравља

Одредбом члана 16 Статута, прописано је да се у циљу ефикаснијег функционисања и рационалнијег обављања делатности, у Дому здравља образују следеће организационе јединице:

- 1) Служба опште медицине медицином рада и кућним лечењем;
- 2) Служба хитне помоћи и санитетског транспорта;

²⁷ 127 број: 022-827/2019-04 од 18. децембра 2019. године.

²⁸ Број: 01-356/II-1/2-2006 од 8. децембра 2006. године, на који је оснивач Скупштина Општине Житиште дала сагласност – Одлуком, број: I-02-46/2006 од 22. децембра 2006. године. Наведени статут је једном мењан и допуњаван и то: Одлуком Управног одбора о измени Статута Дома здравља Житиште, на коју је оснивач Скупштина Општине Житиште дала сагласност – Закључком о давању сагласности на Одлуку о измени Статута Дома здравља Житиште, број: I-110-12/09 од 10. децембра 2009. године, а по прибављеном мишљењу Министарства здравља, број: 110-00-214/09-02 од 14. октобра 2009. године.



- 3) Служба за здравствену заштиту жена, деце и школске деце са поливалентном патронажом;
- 4) Служба стоматолошке здравствене заштите;
- 5) Специјалистичко-консултативна служба;
- 6) Служба за правне, економско-финансијске, техничке и друге послове 7) Служба за специјалистичко-консултативну делатност;

У складу са одредбама члана 15 став 2 Статута Дома здравља, образовање ужих организационих јединица у оквиру служби, укључујући и просторно издвојене здравствене станице и здравствене амбуланте, уређује се актом о организацији и систематизацији послова, који доноси директор.

Финансирање Дома здравља

Одредбама члана 144 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити прописано је да здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад из јавних прихода и то: доприноса за обавезно социјално осигурање закључивањем уговора са организацијом обавезног здравственог осигурања, буџета Републике Србије, односно оснивача и прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом, као и да здравствена установа у јавној својини може да стиче средства за рад и од донација донатора из Републике Србије и из иностранства, легата и завештања, као и других извора, у складу са законом.

У 2020. години Дом здравља је остварио приходе и примања:

- од трансфера од Републичког фонда за здравствено осигурање за пружене услуге из обавезног здравственог осигурања у износу од 174.740.000 динара (74%)²⁹;
- по основу пружених услуга ван обавезног здравственог осигурања, прихода од имовине, донација и помоћи и примања од продаје нефинансијске имовине, у износу од 46.698.000 динара (20%);
- из буџета Аутономне Покрајине Војводине 2.540.000 динара (1%);
- из буџета Општине Житиште у износу од 9.688.000 динара (4%);
- из буџета Републике Србије, у износу од 1.750.000 динара (1%)³⁰.

4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима

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

Спровели смо адекватне ревизорске поступке да би добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са спровођењем послова јавних набавки у 2019. и 2020. години и извршавањем расходима за

²⁹ На основу Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања са Републичким фондом за здравствено осигурање, Филијалом за Средњобанатски округ са седиштем у Зрењанину, број: 01-38/1-2020 од 29. јануара 2020. године са Анексом 1. број: 01-38/3-2020 од 4. новембра 2020. године и Анексом 2. број: 01-38/4-2020 од 25. децембра 2020. године.

³⁰ Подаци о приходима и примањима су узети из Извештаја о извршењу буџета у периоду од 01.01.2020. – 31.12.2020. године.



запослене у 2020. години 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:

- у области јавних набавки утврђено је постојање ризика у свим фазама уговарања и праћења извршења закључених уговора о набавци добара, услуга и радова,
- у области расхода за запослене утврђен је ризик који се односи на увођење скраћеног радног времена.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

Прописи који су у ревизији коришћени као извор критеријума су:

- 1) Закон о буџетском систему,
- 2) Закон о платама у државним органима и јавним службама,
- 3) Закон о здравственој заштити,
- 4) Закон о здравственом осигурању,
- 5) Закон о раду³¹;
- 6) Закон о безбедности и здрављу на раду,
- 7) Закон о јавним набавкама,
- 8) Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама³²,
- 9) Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе³³;
- 10) подзаконски прописи који су донети у вези спровођења ових закона.

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке који се односе на:

- 1) анализу прописа којима је уређено пословање Дома здравља;
- 2) преглед евиденција и документације Дома здравља у вези са јавним набавкама и увођењем скраћеног радног времена;
- 3) инспекцијски рад који укључује преглед евиденција и документације Дома здравља у вези са спровођењем јавних набавки и извршавањем расхода и издатака по основу закључених уговора о јавним набавкама, као и у вези са увођењем скраћеног радног времена;
- 4) испитивања која укључују тражење информација од релевантних лица;
- 5) поновно израчунавање, које се састоји од провере математичке тачности докумената и евиденција и
- 6) тест кључних контрола које укључује тестирање контрола које је поставило руководство

³¹ „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.

³² „Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02 - др. уредба*, 30/02, 32/02 - испр., 69/02, 78/02, 61/03, 121/03, 130/03, 67/04, 120/04, 5/05, 26/05, 81/05, 105/05, 109/05, 27/06, 32/06, 58/06, 82/06, 106/06, 10/07, 40/07, 60/07, 91/07, 106/07, 7/08, 9/08, 24/08, 26/08, 31/08, 44/08, 54/08, 108/08, 113/08, 79/09, 25/10, 91/10, 20/11, 65/11, 100/11, 11/12, 124/12, 8/13, 4/14, 58/14, 113/17 - др. закон и 95/18 - др. закон и 86/19 - др. закон.

³³ „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 - Анекс II.



како би смањило ризик од неправилности.

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

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

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



V – ПРИЛОЗИ



Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија

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

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

Финансијско управљање и контрола

У складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору³⁴, финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководилац корисника јавних средстава, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин кроз:

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

Финансијско управљање и контрола обухвата пет међусобно повезаних елемената:

- 1) контролно окружење;
- 2) управљање ризицима;
- 3) контролне активности;
- 4) информисање и комуникација;
- 5) праћење и процена система.

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

- Статут којим је уредио делатност, унутрашњу организацију, управљање, пословање, услове за именовање и разрешење директора и помоћника директора за здравствену делатност, као и друга питања од значаја за рад и пословање Дома здравља Житиште;
- Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља Житиште, којим је утврдио детаљнију унутрашњу организацију Дома здравља Житиште, организационе делове, систематизацију послова, систем руковођења, овлашћења и одговорности запослених и друга питања од значаја за организовање послова и систематизацију послова;

³⁴ „Службени гласник РС“, број 89/19.



- Правилник о организацији буџетског рачуноводства³⁵, вођење буџетског рачуноводства, утврђивање одговорних лица, рачуноводствене политике, попис имовине и обавеза и усаглашавање потраживања и обавеза, састављање и достављање финансијских извештаја, интерну контролу, интерну ревизију и закључавање и чување пословних књига, рачуноводствених исправа и финансијских извештаја;
- Колективни уговор код послодавца³⁶.

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

Доношење акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца

Одредбама члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци³⁷.

У поступку ревизије је извршен увид у акте којима је Дом здравља ближе уредио поступак јавне набавке, као и у процедуре које Дом здравља спроводи приликом планирања, спровођења и извршавања уговора о јавним набавкама.

У Дому здравља у току 2019. године, поступак јавне набавке био је регулисан: Правилником о поступку јавне набавке Дома здравља Житиште³⁸, који је донет на основу члана 27 став 1 тачка 2) Статута и члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама (који је био у примени до 30. јуна 2020. године).

Дом здравља је у 2020. години, донео Правилник о ближе уређењу планирања набавки, спровођења поступака набавки и праћења извршења уговора о набавкама³⁹, на основу члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године и члана 27 став 1 тачка 2) Статута, којим је ближе уредио планирање набавки, начин спровођења поступака јавних набавки друштвених и других посебних услуга и набавки на које се закон не примењује и праћење извршења закључених уговора о набавкама, као и одговорност за законито, стручно и благовремено поступање у вези са пословима јавних набавки.

Правилницима о ближе уређивању поступка јавне набавке, Дом здравља је ближе уредио поступак јавне набавке, и то:

1) планирање јавних набавки (садржина плана набавки, критеријуми за планирање, поступак планирања, начин исказивања потреба, правила и начин одређивања процене

³⁵ Број: 01-22/X-1/2-2015 од 4. децембра 2015. године.

³⁶ Број: 01-215/1-2015 од 27. марта 2015. године и Анекс 1 Колективног уговора код послодавца, број: 01-215/2-2015 од 21. јула 2015. године.

³⁷ Доношење акта којим се ближе уређује поступак јавних набавки је уређено одредбама члана 49 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

³⁸ Број: 01-55/VIII-1/2-2015 од 13. октобра 2015. године.

³⁹ Број: 01-19/VIII-3/4-2020 од 18. новембра 2020. године.



вредности набавке, начин испитивања и истраживања тржишта предмета набавке, доношење и праћење извршења плана јавних набавки);

2) Циљеве поступака јавних набавки;

3) Достављање, пријем писаних докумената и комуникација у пословима јавних набавки;

3) Спровођење поступка јавне набавке (Захтев за покретање поступка јавне набавке, начин поступања по одобреном захтеву, начин именовања чланова комисије за јавну набавку, објављивање, отварање понуда, доношење одлуке о додели уговора и друго);

4) Овлашћења и одговорности у поступку јавне набавке;

5) Обезбеђивње конкуренције;

6) Начин евидентирања свих радњи и аката, чување документације у вези са јавним набавкама и вођење евиденције закључених уговора и добављача;

7) Праћење извршења уговора о јавној набавци;

8) Критеријуме, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, услуга и радова;

9) Контролу јавних набавки.

Налаз: Дом здравља је у 2019. и 2020. години донео акте којима је ближе уредио поступак јавне набавке, у складу са прописима којима је регулисано ово питање.

Примена акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца

Извршени су упити руководству и запосленима на пословима јавних набавки, као и увид у документацију Дома здравља у вези са процедурама које се примењују приликом планирања, спровођења и извршења јавних набавки.

Утврђено је да је Дом здравља, приликом планирања, спровођења и извршавања појединих уговора о јавним набавкама поштовао одредбе Правилника о ближе уређивању поступка јавне набавке, осим у делу планирања набавки (документовање исказаних потреба и истраживања тржишта);

Правилницима о ближе уређивању поступка јавне набавке уређено је, поред осталог, да сваке године упућује захтев свим лицима која припремају спецификације потребних добара и услуга да доставе своје потребе за предметима набавки за наредну годину и да изврше истраживање тржишта за те предмете набавки, као и да се исказане потребе са наведеним подацима достављају на обрасцу који је саставни део правилника (Прилог 1 – Списак набавки са подацима о истраживању тржишта).

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља ревидиране поступке јавних набавки добара, услуга и радова планирао на основу потреба из претходног периода, као и уз вршење истраживања тржишта предмета набавки, али није вршена евиденција и достављање исказаних потреба и података о истраживању тржишта на обрасцу *Прилог 1 – Списак набавки са подацима о истраживању тржишта*, као што је уређено правилницима о ближе уређивању поступка јавне набавке. Одговорна лица су у поступку ревизије доставила Службену информацију⁴⁰, у којој се наводи да носилац планирања

⁴⁰ Службена белешка од 27. септембра 2021. године.



врши планирање јавних набавки на основу потрошње из претходног периода, узимајући у обзир расположива финансијска средства, али да се не врши евидентирање податка о истраживању тржишта и исказивању потреба на посебном обрасцу, што није у складу са Правилником о ближе уређивању поступка јавне набавке⁴¹.

Откривена неправилност 1: Дом здравља није у потпуности поштовао одредбе акта којим је ближе уредио поступак јавних набавки, које се односе на планирање набавки.

Препорука број 1: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом планирања јавних набавки доследно примењују одредбе акта којим се ближе уређује поступак јавних набавки.

Контролне активности у области увођења скраћеног радног времена

Одредбама члана 52 Закона о раду и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: Посебан колективни уговор), 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, скраћује радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, на основу стручне анализе.

Одредбама члана 38 ст. 2 и 3 Посебног колективног уговора прописано је да послодавац актом о процени ризика утврђује радна места са повећаним ризиком и дате су смернице на основу којих се утврђује дужина радног времена за групе послова уколико се те групе послова обаљају на радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком.

Одредбама чл. 13 Закона о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање, као и да је дужан да општим актом, односно колективним уговором утврди права, обавезе и одговорности у области безбедности и здравља на раду.

Дом здравља је у 2019. години донео Акт о процени ризика којим су идентификоване опасности и штетности на радном месту у радној околини, извршена процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запослених и утврђена радна места са повећаним ризиком, здравствени услови за обављање послова на тим радним местима и дати су предлози мера које је потребно предузети за смањење ризика на радном месту.

Налаз: Дом здравља је донео Акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини и утврдио мере за смањење ризика на радном месту.

⁴¹ Члан 7 Правилника о поступку јавне набавке Дома здравља Житиште, број: 01-55/VIII-1/1-2015 од 13. октобра 2015. године и члан 18 Правилника о ближе уређењу планирања набавки, спровођења поступака набавки и праћења извршења уговора о набавкама, број: 01-19/VIII-3/4-2020 од 18. новембра 2020. године.



Одредбама члана 14 Закона о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да општим актом, односно колективним уговором утврди права, обавезе и одговорности у области безбедности и здравља на раду

Дом здравља је закључио Колективни уговор код послодавца у коме је утврђено скраћено радно време за стални рад: у зони јонизујећег зрачења, лабораторији, рад на терену, патронажи, кућном лечењу, стоматолошкој ординацији и за стални рад ноћу (од 22 часа до 6 часова наредног дана). Одредбом члана 139 наведеног колективног уговора код послодавца, прописано је да ће одредбе овог уговора важити до момента важења Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе⁴², односно до 31. децембра 2018. године. У 2019. и 2020. години Дом здравља није имао важећи општи акт, односно колективни уговор, којим се утврђују права, обавезе и одговорности у области безбедности и здравља на раду, а одредбе претходног Колективног уговора у погледу утврђивања скраћеног радног времена нису биле у складу са извршеном проценом ризика и мерама за отклањање штетних дејстава на радном месту утврђеним у Акту о процени ризика, донетом 17. септембра 2019. године.

Откривена неправилност 2: Дом здравља у 2020. години није имао важећи општи акт, односно колективни уговор, којим се утврђују права, обавезе и одговорности у области безбедности и здравља на раду, што није у складу са чланом 14 Закона о безбедности и здрављу на раду.

За откривену неправилност број 2 није дата препорука, имајући у виду да је Дом здравља у јуну 2021. године закључио Колективни уговор Дома здравље Житиште⁴³ којим се утврђују права, обавезе и одговорности у области безбедности и здравља на раду, и извршио усклађивање одредби наведеног општег акта са Актом о процени ризика.

Интерна ревизија

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

Успостављање и функционисање интерне ревизије ближе је уређено Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору⁴⁴.

У складу са одредбама Закона о здравственој заштити⁴⁵, који је био у примени до 10. априла 2019. године, оснивач Дома здравља Житиште, била је локална самоуправа – Општина Житиште.

Одредбама члана 30 став 1 Закона о здравственој заштити, који је у примени од 11. априла 2019. године, оснивач дома здравља на територији аутономне покрајине је аутономна покрајина.

⁴² „Службени гласник РС“, број 1/15.

⁴³ Колективни уговор Дома здравља Житиште, број: 01-127/7-2021 од 11. јуна 2021. године.

⁴⁴ „Службени гласник РС“ бр. 99/11 и 106/13.

⁴⁵ „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.



Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља Житиште, 127 број: 022-827/2019-04 од 18. децембра 2019. године, Аутономна покрајина Војводина преузела је оснивачка права над Домом здравља Житиште од Општине Житиште.

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

Откривена неправилност 3: Дом здравља у 2020. години није имао интерну ревизију, успостављену на један од начина предвиђених чланом 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности за успостављање интерне ревизије 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 сектору.



Прилог 2 - Јавне набавке

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

Дом здравља је у 2019. и 2020. години самостално спровео четири отворена поступка и 16 поступка јавних набавки мале вредности, по основу којих је закључио 62 уговора у укупној вредности од 29.749.662 динара (са ПДВ-ом).

По основу осам поступака централизованих јавних набавки које је спровео Републички фонд за здравствено осигурање, Дом здравља је закључио 105 уговора у укупној вредности од 136.943.431 динара (са ПДВ-ом).

У поступку ревизије је извршен увид у пословне књиге, Портал јавних набавки, интернет страницу Дома здравља, као и у изворну документацију о спроведеним набавкама добара, услуга и радова, у оквиру одабраног узорка. Вредност закључених уговора, обухваћених тестирањем износи 26.250.229 динара и чини 88% од укупне вредности закључених уговора у поступцима јавних набавки које је Дом здравља спровео у 2019. и 2020. години.

1) Планирање поступака јавних набавки

Доношење плана јавних набавки

Одредбама члана 51 став 1 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи следеће податке: редни број, предмет, процењену вредност и врсту поступка јавне набавке, оквирни датум покретања поступка, оквирни датум закључења уговора, оквирни рок трајања уговора, као и да наручилац у плану јавних набавки наводи уколико набавку спроводи преко тела за централизоване јавне набавке.

Одредбом члана 51 став 3 наведеног закона прописано је да је наручилац дужан да план јавних набавки, измене и допуне плана објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења⁴⁶.

Дом здравља је донео План јавних набавки за 2019. годину и једну измену и допуну наведеног плана, који садрже: редни број јавне набавке, предмет јавне набавке, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке и оквирне датуме покретања поступка, закључења уговора, набавке које се спроводе преко тела за централизоване јавне набавке и рок трајања уговора и објавио их на Порталу јавних набавки, у складу са чланом 51 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

⁴⁶ Доношење и садржај плана јавних набавки уређено је одредбама члана 88 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.



Табела број 1. План јавних набавки за 2019. годину

Предмет набавке	Врста поступка	Број планираних поступака	Процењена вредност	Број спроведених поступака
1	2	3	4	
добра	Отворени поступак - централизована набавка	2	36.170.000	2
	Отворени поступак	2	1.980.000	2
	Јавна набавка мале вредности	7	12.309.000	7
услуге	Отворени поступак - централизована набавка	1	1.666.666	1
	Јавна набавка мале вредности	2	1.500.000	2
Укупно		14	53.625.666	14

Дом здравља је донео План јавних набавки за 2020. годину и две измене и допуне наведеног плана, који садрже: редни број јавне набавке, предмет јавне набавке, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке и оквирне датуме покретања поступка, закључења уговора, набавке које се спроводе преко тела за централизоване јавне набавке и рок трајања уговора и објавио их на Порталу јавних набавки, у складу са чланом 51 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Табела број 2. План јавних набавки за 2020. годину

Предмет набавке	Врста поступка	Број поступака	Процењена вредност	Број спроведених поступака
1	2	3	4	
добра	Отворени поступак - централизована набавка	5	51.106.666	5
	Отворени поступак	2	2.300.000	2
	Јавна набавка мале вредности	6	7.230.000	6
услуге	Јавна набавка мале вредности	1	1.250.000	1
Укупно		14	61.886.666	14

Дом здравља је у току 2020. године извршио измену Плана јавних набавки за 2020. годину⁴⁷, којом је извршено усклађивање садржаја наведеног плана са чланом 88 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Налаз: Дом здравља је донео годишњи план јавних набавки за 2019. годину и план јавних набавки за 2020. годину, који садрже све прописане податке и објавио их на Порталу јавних набавки, у складу са чланом 51 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године и извршио измене Плана јавних набавки за 2020. годину, у складу са чланом 88 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

⁴⁷ План јавних набавки од 23.07.2020. године, који је усвојен Одлуком Управног одбора, број: 01-19/VI-1/2-2020 од 23.07.2020. године.



Измене и допуне плана јавних набавки

Одредбама члана 51 став 4 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописано је да се изменом и допуном плана јавних набавки сматра измена у погледу повећања процењене вредности јавне набавке за више од 10%, измена предмета јавне набавке, односно планирање нове јавне набавке. Идентичне одредбе садржи и члан 88 став 4 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Дом здравља је донео једну измену и допуну Плана јавних набавки за 2019. годину, која се односи на планирање нове јавне набавке – ЈНМВ 13/2019 – Набавка ултразвучног апарата и две измене и допуне Плана јавних набавки за 2020. годину, које се односе на планирање два нова поступка јавних набавки: ЈНМВ 07/2020 - Набавка биохемијског апарата и ЈНОП 11/2020 Набавка медицинске опреме и на усклађивање садржаја наведеног плана са чланом 88 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

У поступку ревизије је утврђено да је процењена вредност у спроведеним поступцима јавне набавке медицинско-техничких помагала у 2019. години већа од процењене вредности за наведена добра у Плану јавних набавки за 2019. годину.

Табела број 3. Преглед увећања процењене вредности јавних набавки у односу на план јавних набавки у 2019. години (у динарима)

Позиција у плану јавних набавки	Предмет набавке	Број јавне набавке	Процењена вредност у плану јавних набавки	Процењена вредност спроведених поступака	Разлика	% разлике
1	2	3	4	5	6(5-4)	6/4*100
План јавних набавки 2019. година, 1.1.7.	Медицинско - техничка помагала	ЈНМВ - 3/2019; ЈНОП - 27/2019	1.880.000	3.987.683	2.107.683	112%

Процењена вредност у спроведеним поступцима јавних набавки медицинско-техничких помагала у 2019. години, увећана је за више од 10% у односу на процењену вредност утврђену на позицији плана јавних набавки која се односе на добра која су била предмет набавке, при чему нису извршена измене и допуне Плана јавних набавки за 2019. годину ради измене процењене вредности јавних набавки на наведеној позицији.

Откривена неправилност број 4: Дом здравља није извршио измену и допуну плана јавних набавки, у 2019. години, за набавку чија је процењена вредност у поступку јавне набавке увећана за више од 10% у односу на планирану процењену вредност, што није у складу са чланом 51 став 4 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да у случајевима када је процењена вредност у поступку јавне набавке увећана за више од 10% у односу на планирану процењену вредност врше измене и допуне плана јавних набавки, у складу са чланом 88 став 4 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.



Одређивање процењене вредности јавних набавки

Одредбама члана 64 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, 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. Одредбама чл. 65 - 67 наведеног закона прописани су начини одређивања процењене вредности јавних набавки добара, услуга и радова.

Одредбама члана 67 наведеног закона прописано је да се процењена вредност јавне набавке радова одређује тако што укупна вредност радова представља основицу за израчунавање вредности јавне набавке радова и да наручилац у вредност радова укључује и вредност свих добара и услуга неопходних за извршење уговора о јавној набавки радова⁴⁸.

У поступку ревизије извршени су упити руководству, као и увид у документацију Дома здравља о одређивању процењене вредности одабраног узорка јавних набавки добара, услуга и радова.

Утврђено је да је Дом здравља у ревидираним поступцима јавних набавки одређивао процењену вредност на основу истраживања тржишта путем интернета, испитивања цена на тржишту предмета јавне набавке, као и на основу вредности сличних уговора закључених током претходне године, усклађене са очекиваним променама у погледу количине или вредности добара или услуга, односно, у складу са прописима.

2) Покретање поступака и оглашавање јавних набавки

Одредбама члана 134 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, између осталог, прописано је да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки, као и да наручилац чија је укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од петоструког износа из члана 39 став 1 овог закона, мора да има најмање једног службеника за јавне набавке⁴⁹.

Одредбама члана 54 став 7 наведеног закона, прописано је да се за чланове комисије именују лица која имају одговарајуће стручно образовање из области из које је предмет јавне набавке⁵⁰, а одредбама члана 52 став 1 прописано је да наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки⁵¹.

⁴⁸ Начин одређивања процењене вредности јавне набавке прописан је чл. 29-35 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

⁴⁹ Обављање послова јавних набавки уређено је одредбама члана 185 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

⁵⁰ Именовање чланове комисија за јавне набавке уређено је одредбама члана 92 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

⁵¹ Члан 88 став 6 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.



Одредбама чл. 53 и 55 – 63 наведеног закона прописани су: доношење одлуке о покретању поступка, оглашавање јавне набавке, објављивање позива за подношење понуде, припрема, садржина објављивање, достављање и измене и допуне конкурсне документације⁵².

Извршен је увид у достављену документацију Дома здравља за одабрани узорак поступака јавних набавке добара, услуга и радова, спроведених у 2019. и 2020. години, као и у Портал јавних набавки за 2019. и 2020. годину.

У поступку ревизије је утврђено да је Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова Дома здравља Житиште, у оквиру Службе за правне и економско-финансијске, техничке и друге сличне послове, систематизовано радно место Дипломирани економиста за финансијско – рачуноводствене послове, са описом посла који се, поред осталог, односи и на правилно и законито спровођење јавних набавки, на коме је у 2019. и 2020. години, био распоређен један извршилац посла - запослени са стеченим сертификатом службеника за јавне набавке, у складу са одредбама члана 134 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно, у складу са одредбама члана 185 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Поступци јавних набавки које је Дом здравља покретао у 2019. и 2020. години, били су предвиђени у годишњим плановима јавних набавки, у складу са чланом 52 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно, у складу са чланом 88 став 6 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Приликом покретања поступака јавних набавки, Дом здравља је, у ревидираним поступцима јавних набавки, доносио одлуке о покретању поступка, објављивао огласе о јавној набавци на Порталу јавних набавки, објављивао позиве за подношење понуда, припремао и објављивао конкурсну документацију, у складу са чл. 53 и 55 – 63 Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно у складу са чл. 91, 93, 95 и 105 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Налаз: Дом здравља је у 2019. и 2020. години имао службеника за јавне набавке, доносио одлуке о покретању поступака, оглашавао јавне набавке, именовано чланове комисија за јавне набавке и припремао конкурсну документацију уз поштовање прописаних процедура..

3) Набавке добара, услуга и радова и спровођење поступака јавних набавки

Одредбама члана 57 Закона о буџетском систему, прописано је да се уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, које закључују директни и индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке.

⁵² Доношење одлуке о покретању поступка, оглашавање јавне набавке, као и припремање и објављивање конкурсне документације, уређено је одредбама чл. 91, 93, 95 и 105 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.



Одредбама чл. 7, 7а и 39 став 2 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописане су набавке на које се закон не примењује, а одредбама чл. 31 – 41 наведеног закона прописане су врсте поступака јавних набавки.

У поступку ревизије је извршен увид у пословне књиге, Портал јавних набавки, интернет страницу Дома здравља, као и у изворну документацију о спроведеним набавкама добара, услуга и радова, у оквиру одабраног узорка.

Табела број 4. Преглед ревидираних поступака јавних набавки спроведених у 2019. и 2020. години

Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Процењена вредност	Врста поступка	Датум закључења уговора	Вредност закључених уговора са ПДВ
1	2	3	4	5	6
ЈНОП 3/19	Медицинско техничка помагала - обликовано у 9 партија	2.035.700	Отворени поступак	01.04.2019.	2.374.862
ЈНОП 27/19	Медицинско техничка помагала - обликована у 10 партија	1.951.984	Отворени поступак	09.01.2020.	2.156.913
ЈНМВ 6/19	Лабораторијски материјал - обликована у 12 партија	3.200.000	Јавна набавка мале вредности	25.5.2020., 10.6.2019.	2.469.354
ЈНМВ 5/19	Санитетски материјал, обликована у 14 партија	1.039.036	Јавна набавка мале вредности	29.05.2019.	1.204.784
ЈНМВ 8/19	Нафтни деривати	2.081.500	Јавна набавка мале вредности	09.9.2019.	2.404.979
ЈНМВ 13/19	Набавка ултразвучног колор доплер апарата	3.279.000	Јавна набавка мале вредности	16.9.2019.	3.934.800
Укупно 2019. година		13.587.220			14.545.692
ЈНОП 14/20	Санитетски и медицински потрошни материјал- обликована у 16 партија	1.496.300	Отворени поступак	14.10.2020.	1.310.618
ЈНОП 17/20	Лабораторијски материјал- обликована у 10 партија	1.866.738	Отворени поступак	26.10.2020.	2.377.133
ЈНОП 19/20	Нафтни деривати, процењена вредност ЈН	1.920.833	Отворени поступак	27.10.2020.	2.139.145
ЈНОП 15/20	Медицинско техничка помагала, процењена	2.093.350	Отворени поступак	20.10. 2020. 21.10. 2020. 22.10. 2020. 23.10. 2020.	2.288.028

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



ЈНОП 11/20	вредност ЈН-обликована у 9 партија Медицинска опрема - обликована у 3 партије	2.550.000	Отворени поступак	04.09.2020.	2.539.771
ЈНМВ 7/20	Набавка аутоматског биохемијског аналајзера	875.000	Јавна набавка мале вредности	15.6.2020	1.049.843
Укупно 2020. година		10.802.221			11.704.537
Укупно 2019. и 2020. година		24.389.441			26.250.229

Утврђено је да је Дом здравља је у 2019. и 2020. години самостално спровео укупно 20 поступака јавних набавки, по основу којих је закључио 62 уговора у укупној вредности од 29.749.662 динара (са ПДВ-ом). Такође је утврђено да је Дом здравља у 2019. и 2020. години вршио набавке добара и услуга по основу закључених уговора у спроведеним отвореним поступцима јавних набавки и поступцима јавних набавки мале вредности, у складу са Планом јавних набавки за 2019. годину и Планом јавних набавки за 2020. годину, за све набавке за које не постоји разлог за изузеће од примене наведеног закона, а у складу са одредбама члана 57 Закона о буџетском систему.

Поред уговора закључених по основу спроведених поступака јавних набавки, Дом здравља је је закључио 105 уговора, у укупној вредности од 136.943.431 динара (са ПДВ-ом), по основу поступака централизованих јавних набавки које је спровео Републички фонд за здравствено осигурање.

Табела број 5. Преглед централизованих поступака јавних набавки у 2019. и 2020. години

Предмет набавке	Вредност закључених уговора у 2019. (са ПДВ-ом)	Вредност закључених уговора у 2020. (са ПДВ-ом)
Електрична енергија	3.262.187	4.082.580
Природни гас	3.007.440	5.448.157
Лекови А и А1	62.791.166	50.929.633
Лекови са Б листе	2.996.423	4.417.107
Тестови за спровођење организованог скрининга колоректалног карцинома	4.369	4.369
Укупно	72.061.585	64.881.846

Поступци централизованих јавних набавки су планирани Планом јавних набавки за 2019. и за 2020. годину, као отворени поступци преко тела за централизовану набавку – Републичког фонда за здравствено осигурање. Набавке лекова за потребе здравствених установа, утврђених Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке⁵³, као и набавке електричне енергије и природног гаса вршене су по закљученим уговорима према датом моделу уговора, по ценама уговореним у оквирним споразумима које је закључио Републички фонд за здравствено осигурање у централизованим поступцима јавне набавке. На одабраном узорку трансакција расхода за набавку лекова који се набављају путем централизованих јавних набавки извршена је провера цена по којима су лекови уговорени и цена по којима су лекови фактурисани.

⁵³ „Службени гласник РС“, бр. 34/19, 64/19, 17/20 и 21/20.



Утврђено је да није било неслагања између података о фактурисаним добрима и података о уговореним количинама и ценама наведених добара.

Набавке добара, услуга и радова које се, изузимају од примене овог Закона о јавним набавкама, у оквиру одабраног узорка, извршене су на основу фактура добављача по закљученим уговорима, уз претходно прибављање три понуде, чиме је омогућена конкуренција, као и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене, у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 став 2 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно, у складу са чл. 11 – 21 и 27 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Налаз: Дом здравља је у 2019. и 2020. години вршио набавке добара и услуга на основу уговора закључених у спроведеним отвореним поступцима јавних набавки и поступцима јавних набавки мале вредности, за све набавке за које не постоји разлог за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 став 2 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, односно чл. 11 – 21 и 27 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.

Одредбама члана 57 Закона о буџетском систему прописано је да се уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, које закључују директни и индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке.

Одредбама члана 39 став 2 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године прописано је, поред осталог, и да наручиоци нису обавезни да примењују одредбе наведеног закона на набавке чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, као и на истоврсне набавке чија укупна процењена вредност на годишњем нивоу није већа од 500.000 динара.

Одредбама члана 64 став 5 прописано је да је истоврсна јавна набавка, набавка која има исту или сличну намену, при чему исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају могу да је испуне.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у 2019. години извршио издатке у износу од 572.415 динара (без ПДВ-а) за набавку од добављача „Екстра пласт“ д. о. о., и то:

- у износу од 171.724 динара по Уговору, број: 01-203/1-2019 од 11. јуна 2019. године, за набавку нове ПВЦ столарије за амбуланту Торда;
- у износу од 400.691 динара по Уговору, број: 01-244/1-2019 од 22. јула 2019. године, за набавку радова на уградњи столарије.

Издаци у износу од 572.415 динара извршени су за истоврсне набавке које се односе на инвестиционо одржавање објеката – набавку и замену старе и уградњу нове столарије од добављача „Екстра пласт“ д. о. о., и у износу који премашује лимит прописан чланом 39 став 2 испод којег не постоји обавеза примене Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године.



Откривена неправилност број 5: Дом здравља је у 2019. години извршио издатке по основу набавки радова на инвестиционом одржавању објеката, у износу од 572 хиљаде динара, без спровођења поступака јавних набавки, а да није постојао разлог за изузеће од примене Закона о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године, што није у складу са чл. 7, 7а и 39 став 2 наведеног закона.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да набавке радова за које није прописано изузеће од примене Закона о јавним набавкама, врше уз спровођење поступака јавних набавки, у складу са чланом 27 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године и у складу са чланом 57 Закона о буџетском систему.

Доношење одлука о додели уговора и закључивање уговора у спроведеним поступцима јавних набавки

Одредбама члана 84 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописано је, поред осталог, да је наручилац дужан да одреди исти критеријум и елементе за доделу уговора у позиву за подношење понуда и у конкурсној документацији, као и да је при оцењивању понуда наручилац дужан да примењује само онај критеријум и елементе критеријума који су садржани у конкурсној документацији. Одредбама члана 85 наведеног закона, прописано је да су критеријуми за оцењивање: економски најповољнија понуда или најнижа понуђена цена, као и елементи на којима се заснива критеријум економски најповољније понуде, а одредбама чл. 105 – 113 наведеног закона, прописани су услови за доделу уговора, доношење одлуке о додели уговора, као и услови и рокови за закључење уговора о јавној набавци⁵⁴.

Одредбама члана 132 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да у поступку јавне набавке наручилац додељује уговор економски најповољнијој понуди коју одређује на основу цене, трошкова применом приступа трошковне ефикасности или односа цене и квалитета, а одредбама члана 133 наведеног закона прописано је да је наручилац дужан да у документацији о набавци одреди критеријуме за доделу уговора, као и да је при оцењивању понуда дужан да примењује само оне критеријуме који су садржани у документацији о набавци.

У поступку ревизије извршен је увид у документацију о спроведеним поступцима јавних набавки у у 2019. и 2020. години, у оквиру одабраног узорка.

Утврђено је да је Дом здравља, у ревидираним поступцима јавних набавки, при оцењивању понуда примењивао критеријуме најниже понуђене цене, као и елементе критеријума који су садржани у конкурсној документацији, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама. Такође је утврђено да је Дом здравља, у ревидираним спроведеним поступцима јавних набавки, доносио одлуке о додели уговора у складу са критеријумима за доделу уговора у позиву за подношење понуда и у конкурсној документацији и закључивао уговоре у складу са условима и роковима за закључење уговора о јавној набавци, прописаним Законом о јавним набавкама.

⁵⁴ Услови за доделу уговора, обавеза извештавања о поступку јавне набавке, доношење одлуке о додели уговора, као и услови и рокови за закључење уговора о јавној набавци и оквирног споразума прописани су одредбама члана 144 – 146 и 151 и 152 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године.



Налаз: Дом здравља је у спроведеним поступцима јавне набавке доносио одлуке о додели уговора у складу са критеријумима за доделу уговора у позиву за подношење понуда и у конкурсној документацији и закључивао уговоре уз поштовање услова и рокова прописаних Законом о јавним набавкама.

4) Извршење уговора о јавним набавкама

Одредбама члана 115 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 30. јуна 2020. године, прописано је, поред осталог, и следеће:

- да наручилац може, након закључења уговора о јавној набавци, повећати обим предмета набавке без спровођења поступка, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора, под условом да је та могућност уговорена (лимит се не односи на вишкове радова);
- да након закључења уговора о јавној набавци наручилац може 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;
- да се изменом уговора о јавној набавци не може мењати предмет набавке, као и
- да је у случају наведених измена наручилац дужан да донесе одлуку о измени уговора.

Одредбама члана 154 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да се уговор о јавној набавци извршава у складу са условима који су одређени у документацији и изабраном понудом, као и да је наручилац обавезан да контролише извршења уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.

Чланом 18 Посебних узанси о грађењу⁵⁵, прописано је да је извођач дужан да изведе уговорене радове на начин и у роковима који су одређени уговором, прописима и правилима струке, укључујући и вишкове радова.

У поступку ревизије извршена је контрола извршених расхода и издатака по закљученим уговорима за набавку добара, услуга и радова у 2019. и 2020. години, у оквиру одабраног узорка трансакција. Утврђено је да је Дом здравља у ревидираним поступцима јавних набавки вршио расходе и издатке за набавке добара, услуга и радова по издатим фактурама добавача, у којима су исказана добра, услуге и радови чија врста, количина, карактеристике и цене одговарају условима у закљученим уговорима и обрасцима понуда који су саставни део уговора закључених у спроведеним поступцима јавних набавки.

Налаз: Дом здравља је у ревидираним поступцима јавних набавки вршио набавке добара, услуга и радова уз поштовање елемената и рокова утврђених уговорима закљученим у спроведеним поступцима јавних набавки

⁵⁵ „Службени лист СФРЈ“, број 18/77.



Прилог 3 – 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. Запослени који ради скраћено радно време има сва права из радног односа као да ради са пуним радним временом.

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

Одредбама члана 68 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се актом о процени ризика за послове са повећаним ризиком, може 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.

У поступку ревизије је извршен увид у Акт о процени ризика, одлуке о радном времену, евиденције присутности и уговоре о раду запослених.

Дом здравља је донео Акт о процени ризика, којим су идентификоване опасности и штетности на радном месту у радној околини, извршена процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запослених у односу на њих, утврђена радна места са повећаним ризиком и здравствени услови за обављање послова на тим радним местима и дати предлози мера заштите, међу којима за поједина радна места, у оквиру организационих мера заштите и скраћење радног времена. Наведеним актом је процењено да је радно место виши радиолошки техничар радно место са повећаним ризиком и као мера за смањење ризика утврђено је скраћено радно време од 30 сати недељно.

Дом здравља је донео Одлуку о распореду радног времена којом је утврђено радно време за све запослене у Дому здравља и којом је уведено радно време краће од 40 сати недељно за запослене у Специјалистичко-консултативној служби – радиологија и лабораторија, Служба за здравствену заштиту жена, деце и школске деце - поливалентна патронажа и Служби стоматолошке здравствене заштите. Наведеном одлуком утврђено је скраћено радно време за одређене групе послова, у складу са смерницама датим у члану 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Осим радног места - виши радиолошки техничар, за које је Актом о процени ризика утврђено да је



радно место са повећаним ризиком, остала радна места на којима је уведено скраћено радно време нису утврђена као радна места са повећаним ризиком у Акту о процени ризика.

Утврђено је да је Дом здравља уговорима о раду/анексима уговора о раду и Одлуком о распореду радног времена утврдио право на скраћено радно време за укупно 14 запослених, од којих:

- један запослени обавља послове на радним местима која су Актом о процени ризика утврђена као радна места са повећаним ризиком, а
- 13 запослених обавља послове на радним местима која Актом о процени ризика нису утврђена као радна места са повећаним ризиком.

Табела број 11. Преглед радних места на којима је утврђено право на скраћено радно време иако Актом о процени ризика нису процењена као радна места са повећаним ризиком

Редн и број	Организациона јединица	Радно место	Број извршилаца
1	2	3	4
1	Служба за здравствену заштиту жена, деце и школске деце са пливалентном патронажом	Виша медицинска сестра - у поливалентној патронажи	2
		Медицинска сестра у поливалентној патронажи	2
2	Специјалистичко-консултативна служба	Магистар фармације- медицински биохемичар,	1
		Лабораторијски техничар	1
3	Служба за стоматолошку здравствену заштиту	Доктор стоматологије специјалиста	1
		Доктор стоматологије	2
		Стоматолошка сестра/техничар	3
		Зубни техничар	1
УКУПНО			13

Откривена неправилност број 6: Дом здравља је у 2020. години одлуком о радном времену имао утврђено скраћено радно време за 13 запослених на радним местима за која је важећим Актом о процени ризика процењено да нису радна места са повећаним ризиком и није предвиђена мера заштите у виду скраћења радног времена, што није у складу са одредбама члана 52 Закона о раду и члана 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и на тај начин преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу од 766 хиљада динара по основу најмање 1364 часова рада који нису ефективно извршени, што није у складу са одредбама члана 6 Закона о платама у државним органима и јавним службама..

У вези са откривеном неправилношћу није дата препорука, имајући у виду да је Дом здравља 11. јуна 2021. године закључио Колективни уговор Дома здравља Житиште у коме су утврђене смернице за утврђивње дужине радног времена за групе послова, које се обављају на радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком, које су усклађене са Актом о процени ризика. Такође, у јулу 2021. године, Дом здравља је закључио анексе уговора са запосленима којима је утврдио дужину радног времена која је у складу са проценом ризика и мерама заштите које су утврђени у Акту о процени ризика.