



**Извештај о ревизији правилности пословања  
Дома здравља Обреновац, Обреновац  
у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова  
у 2020. и 2021. години и расходе за запослене у 2021. години**



**Број: 400-1057/2022-05/21  
Београд, 25. новембар 2022. године**

## **Мисија**

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

---

<sup>1</sup> Извор насловне слике: Државна ревизорска институција.

## Зашто смо спровели ову ревизију?

Теме за ревизију правилности пословања у здравственим установама одређене су на основу процене ризика за област здравства, као и резултата до сада спроведених ревизија.

У спроведеним ревизијама у здравственим установама утврђене су неправилности у вези са планирањем и спровођењем набавки, и то:

- 1) набавке испод прага прописаног Законом о јавним набавкама без обезбеђеног начела економичности и конкуренције,
  - 2) набавке без спроведеног поступка јавне набавке,
  - 3) набавке предметних добара након истека уговора или преко уговорене вредности;
  - 4) непостојање контроле извршења уговора о јавним набавкама,
  - 5) непостојање евиденције о извршеним набавкама и плаћањима,
- што указује на слабости и одсуство интерних контрола у скоро свим фазама уговарања и праћења извршења закључених уговора.

Код расхода за запослене утврђене су неправилности које се огледају у следећем:

- 1) утврђивање коефицијената који су виши од прописаних,
- 2) увођење скраћеног радног времена без правног основа,
- 3) увећање плата без законом прописане процедуре.

Ревизијом ће се обезбедити довољно валидних података за оцену примене прописа из области набавке добара, услуга и радова и расхода за запослене, као и давање препорука за унапређење пословања здравствених установа како би се обезбедило наменско трошење средстава и извршавање расхода у складу са прописима.

## Шта смо препоручили?

За уређење области које су биле предмет ревизије дато је 14 препорука које су усмерене на:

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

## Резиме

### Дом здравља Обреновац, Обреновац (у даљем тексту: Дом здравља)

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

- процењену вредност јавних набавки није одредио на основу испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке, тако да буде валидна у време покретања поступка јавних набавки;
- није у потпуности поштовао одредбе Закона о јавним набавкама приликом сачињавања конкурсне документације.

**извршио је расходе по основу увећања плате запослених у износу од 5,4 милиона динара, а да није:**

- утврдио сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу;
- на месечном нивоу утврдио приходе и расходе за обрачун и исплату увећања плате;
- није о томе обавештавао репрезентативни синдикат

**увео је скраћено радно време запосленима применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а за чија радна места Актом о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком**

## САДРЖАЈ:

<b>I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....</b>	<b>5</b>
1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА.....	5
1.1 У Дому здравља интерним актом су од августа 2020. године ближе уређене јавне набавке, осим набавке друштвених и других посебних услуга .....	5
1.2 Дом здравља поступак годишњег планирања јавних набавки није у потпуности спровео у складу са Законом.....	6
1.3 Процењена вредност јавних набавки у 2020. и 2021. години није одређена на основу испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке.....	7
1.4 Дом здравља конкурсну документацију није у потпуности састављао на прописан начин. ....	7
1.5 Дом здравља је набавио добра најмање у износу од 183 хиљаде динара, без спроведеног поступка.....	11
1.6 Дом здравља је евидентирао податке о поступцима јавних набавки и достављао извештаје Управи за јавне набавке.....	12
1.7 Дом здравља није део набавки на које се Закон не примењује спроводио у складу са интерним актом. ....	12
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....	14
2.1. Дом здравља је обрачунавао и исплаћивао плате запосленима у складу са прописима који уређују ову област.....	14
2.2. Дом здравља је извршио расходе по основу увећања плате запослених у износу од 5,4 милиона динара, а да није у потпуности поштовао прописе који уређују ову област. ....	15
2.3. Дом здравља је донео Акт о процени ризика у писаној форми за сва радна места у радној околини.....	16
2.4. Дом здравља је обрачунао и исплатио друга примања запосленима у складу са прописима који уређују ову област.....	17
<b>Скретање пажње .....</b>	<b>18</b>
<b>II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА .....</b>	<b>19</b>
<b>III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА .....</b>	<b>24</b>
<b>IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ .....</b>	<b>26</b>
1. Предмет ревизије .....	26
2. Ревидирани период пословања.....	26
3. Информације о субјекту ревизије .....	26
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима .....	29
5. Критеријуми .....	30
6. Методологија рада.....	30
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији .....	30
<b>V Прилози.....</b>	<b>31</b>
<b>Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија .....</b>	<b>32</b>
<b>Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије.....</b>	<b>35</b>
<b>Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова.....</b>	<b>36</b>
<b>Прилог 4 – Расходи за запослене.....</b>	<b>52</b>

## I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

### 1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА

#### 1.1 У Дому здравља интерним актом су од августа 2020. године ближе уређене јавне набавке, осим набавке друштвених и других посебних услуга

*1.1.1. Дом здравља није посебним актом ближе уредио начин планирања набавки, одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци (до јула 2020. године).*

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

Дом здравља није ревизорском тиму доставио на увид интерни акт којим је уредио поступак јавних набавки за период до јула 2020. године, односно акт који се примењивао по раније важећем Закону о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Доношење и примена интерних аката).

*1.1.2. Дом здравља је након ступања на снагу и почетка примене новоусвојеног Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године донео посебан акт којим је ближе уредио начин планирања, спровођења набавки и праћења извршења уговора о јавној набавки, али није уредио начин планирања и спровођења поступака друштвених и других посебних услуга.*

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

Дома здравља је дана 17. августа 2020. године донео Правилник о набавкама који не садржи одредбе којима се уређује начин планирања и спровођења набавки друштвених и других посебних услуга.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Доношење и примена интерних аката).

### **1.1.3. Дом здравља није на својој интернет страници објавио Правилник о набавкама.**

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

Дом здравља није објавио на својој интернет страници, интерни акт којим је ближе уредио поступак јавне набавке, у складу са одредбама прописа о јавним набавкама који су се примењивали током 2020. и 2021. године.

Одговорна лица Дома здравља су у поступку ревизије, на својој интернет страници, објавила Правилник о набавкама, чиме је мера предузета у поступку ревизије.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 –Предузете мере у поступку ревизије и Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Доношење и примена интерних аката).

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

### **1.2.1. План јавних набавки за 2020. годину који садржи све прописане елементе није објављен на Порталу јавних набавки у прописаном року.**

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који треба да садржи све елементе прописане законом, као и да план јавних набавки и његове измене и допуне објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења (члан 51 ст. 1 и 3).

План јавних набавки за 2020. годину садржи све прописане елементе али није објављен на Порталу јавних набавки у прописаном року у складу са одредбама члана 51 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Доношење и примена интерних аката).

### **1.2.2. План јавних набавки за 2021. годину, донет 18. јануара 2021. године није објављен на Порталу јавних набавки.**

Важећим Законом о јавним набавкама, прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који треба да садржи све елементе прописане законом, као и да исти и све његове касније измене или допуне објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од 10 дана од дана доношења (члан 88 ст. 1 и 3).

План јавних набавки за 2021. годину који је Дом здравља донео 18. јануара 2021. године није објављен на Порталу јавних набавки, већ само његове измене и допуне.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Доношење и примена интерних аката).

**1.2.3. Дом здравља није образовао комисију за израду предлога плана потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки.**

Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке је прописано да за израду предлога плана потреба здравствених установа, за које се спроводе централизоване јавне набавке, директор здравствене установе образује комисију састављену од лица стручних за област медицине, фармације, односно стоматологије, као и лица стручних за област економије и права.

Директор Дома здравља није образовао комисију за израду предлога плана потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки за 2020. и 2021. годину.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Доношење и примена интерних аката).

**1.3 Процењена вредност јавних набавки у 2020. и 2021. години није одређена на основу испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке.**

**1.3.1. Дом здравља није обезбедио писани траг да је процењену вредност јавних набавки одредио на основу спроведеног испитивања, истраживања тржишта предмета јавне набавке, односно није извршио проверу цена и квалитета добара у време покретања поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години.**

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

Дом здравља је приликом планирања и одређивања процењене вредности јавне набавке узео у обзир претходна искуства у набавци истог предмета набавке.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Процењена вредност јавних набавки)

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

**1.4.1. Дом здравља је у 2020. и 2021. години покретао поступке јавних набавки који су претходно били предвиђени у плановима јавних набавки за 2020. и 2021. годину.**

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

Увидом у планове јавних набавки за 2020. и 2021. годину утврђено је да су узорковане јавне набавке претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Спровођење поступака јавних набавки).

**1.4.2. Решења о образовању комисије за јавну набавку садрже задатке комисије али не и рокове за њихово извршење.**

Поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку коју именује наручилац. Законом о јавним набавкама прописан је начин и услови за образовање комисије за јавну набавку, њен састав, као и садржај решења о образовању комисије (члан 54 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 92 важећег Закона о јавним набавкама).

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да решења о образовању комисије за јавну набавку не садрже рокове за извршење задатака комисије, што није у складу са одредбама члана 54 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Спровођење поступака јавних набавки).

**1.4.3. Дом здравља за 10 јавних набавки, није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори који се закључују на период до 12 месеци и извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.**

Увидом у конкурсну документацију о спроведеним поступцима јавних набавки утврђено је да модели уговора за 10 јавних набавки, као и уговори који су се извршавали у две буџетске године нису садржали одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Спровођење поступака јавних набавки).

**1.4.4. Конкурсна документација у јавним набавкама ЈН 3/2020 и ЈН 11/2021 - услуге сервисирања и поправке аутомобила није припремљена на такав начин да понуђачи могу на основу ње да припреме прихватљиву понуду јер:**

- је у оквиру техничких спецификација наведена само јединична цена услуге сервисирања и поправке без навођења оквирних количина које ће се набавити,
- цена резервних делова као део предмета набавке није обухваћена обрасцем понуде и понуђачима није омогућено да понуде цену за њих и на тај начин определе укупну вредност својих понуда.



Законом о јавним набавкама прописано је да Управа за јавне набавке ближе уређује обавезне елементе конкурсне документације и утврђује оквирне моделе конкурсних документација (члан 61 раније важећег Закона), односно да Канцеларија за јавне набавке ближе уређује садржину конкурсне документације (члан 93 важећег Закона).

Увидом у образац понуде утврђено је да се критеријум за вредновање понуда састоји само од јединичне цене по радном сату за услугу сервисирања и поправке, односно да у обрасцу понуде нису дате количине. Такође, цена резервних делова као део предмета набавке, није специфицирана у обрасцу понуде нити у неком другом делу конкурсне документације.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Спровођење поступака јавних набавки).

***1.4.5. Дом здравља је конкурсном документацијом одредио стандард пословања ИСО 10002:2016 (управљање квалитетом) као критеријум за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке услуге осигурања, који није у логичкој вези са предметом јавне набавке.***

Сагласно одредбама члана 10, став 1 и 2 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац дужан да јавну набавку спроведе на начин који је сразмеран предмету јавне набавке и да критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке, техничке спецификације, буду сразмерни обиму, природи и сложености јавне набавке и уговора који произилази из те набавке. Одредбама члана 114 прописано је да критеријуми за избор привредног субјекта морају да буду у логичкој вези са предметом јавне набавке и сразмерни предмету набавке.

Дом здравља је конкурсном документацијом у поступку јавне набавке услуге осигурања, као критеријум за избор привредног субјекта предвидео стандард који се односи на организацију рада унутар самог потенцијалног понуђача и није непосредно везан за извршење предмета јавне набавке.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Спровођење поступака јавних набавки).

***1.4.6. Дом здравља је конкурсном документацијом за јавну набавку погонског горива за возни парк и нафте за дизел агрегат, процењене вредности 9,2 милиона динара, одредио критеријум за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке, који ограничава конкуренцију.***

Дом здравља је, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта предвидео развијеност продајне мреже на територији Републике Србије од најмање 250 бензинских станица на територији Србије.

Дом здравља је на тај начин ограничио конкуренцију јер онемогућава учешће понуђача који располажу са мањим бројем бензинских станица на територији Србије, што указује и чињеница да је у овој јавној набавци примљена само једна понуда.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Спровођење поступака јавних набавки).

**1.4.7. Дом здравља је у поступку јавне набавке услуга сервисирања и поправки аутомобила за 2020. и 2021. годину закључио уговоре о јавној набавци који садрже само јединичну цену услуге која је предмет набавке, без вредности на коју се уговори закључују.**

Одредбама члана 152 важећег Закона о јавним набавкама, у ставу 1 прописано је да се уговор о јавној набавци, односно оквирни споразум закључује у писаној форми са понуђачем којем је уговор, односно оквирни споразум додељен, док је у ставу 7 прописано да обавезе које наручилац преузима уговором о јавној набавци морају да буду уговорене у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, односно располагање финансијским средствима.

Дом здравља је након спроведених поступака закључио уговоре о набавци услуга сервисирања и поправки аутомобила који садрже само јединичну цену услуге у износу од 1.500 динара (без ПДВ-а) по радном часу без навођења вредности на коју се закључује уговор. Овако закључени уговори не обезбеђују податак о висини преузетих обавеза као ни праћење извршења уговора и финансијског плана.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Спровођење поступака јавних набавки).

**1.4.8. Дом здравља није објављивао одлуке о додели уговора, у року од три дана од дана доношења, на Порталу јавних набавки.**

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да наручилац доноси одлуку о додели уговора ако је у стручној оцени понуда утврђено да су се стекли услови за доделу уговора. Одлука о додели уговора мора да буде образложена и да садржи нарочито податке из извештаја о поступку јавне набавке и упутство о правном средству. Наручилац је дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења (члан 146).

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да Дом здравља Обреновац није објављивао одлуке о додели уговора, на Порталу јавних набавки, у року од три дана од дана доношења.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Спровођење поступака јавних набавки).

**1.5 Дом здравља је набавио добра најмање у износу од 183 хиљаде динара, без спроведеног поступка.**

**1.5.1. Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе, након истека уговора закљученог у поступку јавне набавке, за набавку потрошног материјала и реагенаса у 2021. години у износу од 183 хиљаде динара, односно без спроведеног поступка јавне набавке и закљученог уговора о јавној набавци, а да нису постојали разлози за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке.**

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

Дом здравља је у 2021. години извршио набавку потрошног материјала и реагенаса на основу уговора који је престао да важи, односно без спроведеног поступка јавне набавке и закљученог уговора, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама. Расходи извршени по овом основу износе 182.780 динара.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Извршење уговора о јавним набавкама).

**1.5.2. Дом здравља није одредио лице за праћење извршења конкретног уговора о јавној набавци у зависности од врсте предмета набавке и није предузео потребне мере и активности за праћење извршења уговора о јавној набавци.**

Дом здравља је одредбама чл. 83 до 88 Правилника о набавкама који је донео августа 2020. године уредио начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Правилником је прописано је да се уговор о набавци доставља лицу задуженом за праћење извршења уговора, финансијској служби и један примерак остаје у предмету о поступку набавке. Одговорно лице одређује лице за праћење извршења конкретног уговора о јавној набавци, у зависности од врсте предмета набавке и стручног образовања из области која је предмет набавке, а у складу са актом о организацији и систематизацији послова.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова није утврђено радно место које би обухватало обављање послова праћења извршења уговора о јавним набавкама и достављање извештаја о извршењу уговора лицу које обавља послове у вези са јавним набавкама, тако да директор Дома здравља није решењем или уговором о раду одредио лица која би обављала наведене послове.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 1).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија (Финансијско управљање и контрола).

**1.6 Дом здравља је евидентирао податке о поступцима јавних набавки и достављао извештаје Управи за јавне набавке.**

**1.6.1. Дом здравља је достављао извештаје Управи за јавне набавке у складу са одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама и евидентирао податке о поступцима јавних набавки, односно податке о вредности и врсти јавних набавки које су изузете од примене закона на Порталу јавних набавки у складу са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.**

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

Важећим Законом о јавним набавкама уређено је да Канцеларија за јавне набавке евидентира податке о поступцима јавних набавки и уговорима о јавним набавкама путем аутоматског прикупљања са Портала јавних набавки, а да је наручилац дужан да евидентира податке о вредности и врсти јавних набавки по сваком основу за изузеће, као и јавних набавки на које се закон не примењује и да збирно објављује на Порталу јавних набавки до 31. јануара текуће године за претходну годину.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Извештавање о јавним набавкама).

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

**1.7.1. Дом здравља није спроводио поступке набавки на које се закон не примењује у складу са одредбама Правилника о поступцима набавки на које се закон не примењује који је био у примени од августа 2020. године, и то за 8 набавки чија је вредност извршених расхода 1,7 милиона динара.**

Законом о јавним набавкама уређено је да наручиоци нису обавезни да примењују одредбе овог закона на набавке чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, као ни уколико укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 500.000 динара (одредбе члана 39. раније важећег Закона о јавним набавкама), односно на набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је

<sup>2</sup> Број 320 од 31.03.2014. године.

процењена вредност мања од 3.000.000 динара (одредбе члана 27 став 1 тачка 1 важећег Закона о јавним набавкама).

Одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама, на набавке на које се Закон не примењује, наручилац је дужан да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.

Дом здравља је 17. августа 2020. године донео Правилник о поступцима набавки на које се закон не примењује којим су одређени поступци при додели уговора.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља није у свим узоркованим набавкама спроводио поступке набавки на које се закон не примењује у складу са одредбама Правилника о поступцима набавки на које се закон не примењује, који је био у примени од августа 2020. године.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (Набавке на које се закон не примењује).

## 2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

- 2.1. Дом здравља је обрачунавао и исплаћивао плате запосленима у складу са прописима који уређују ову област.**
- 2.1.1. Дом здравља је обрачун и исплату плата, додатака и накнада запослених вршио у складу са прописима који уређују ову област.**
- У поступку ревизије је утврђено да су плате, додаци и накнаде запосленима обрачунати применом:
- прописаних коефицијената и основица за обрачун и исплату плата и додатака на плату у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама и Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама;
  - корективног коефицијента и дела плате по основу радног учинка у складу са Уредбом о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријума и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама;
  - прописаних процената за увећање плата по основу додатака на плату, у складу са одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама и Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (Обрачун и исплата плата запослених).

**2.2. Дом здравља је извршио расходе по основу увећања плате запослених у износу од 5,4 милиона динара, а да није у потпуности поштовао прописе који уређују ову област.**

**2.2.1. Дом здравља је у току 2021. године увећавао плате запосленима и по том основу извршио расходе у износу од 5,4 милиона динара, а да није:**

- **утврђивао сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу,**
- **на месечном нивоу утврђивао приходе и расходе за остваривање права на увећање плата и**
- **није о томе обавештавао репрезентативни синдикат.**

Одредбама члана 94 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, уређено је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода. У ставу 2 истог члана уређено је да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање права из става 1 овог члана и о томе обавести репрезентативни синдикат, док је ставом 3 уређено да се елементи за обрачун и исплату плата у складу са ставом 1 тог члана, утврђују општим актом послодавца.

Дом здравља је у 2021. години преузео обавезе и извршио расходе по основу увећања плате запосленима из сопствених прихода у износу од 5,4 милиона динара, а да није општим актом утврдио елементе за обрачун и исплату плата из прихода који нису јавни приходи, није за сваки месец утврдио расходе настале пружањем услуга на тржишту, није обавештавао репрезентативни синдикат и није утврдио учешће трошкова рада у оствареним сопственим приходима и сразмерно том учешћу увећавао плате запослених, што није у складу са чланом 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (Увећање плата запослених).

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

**2.3.1. Дом здравља је донео Акт о процени ризика на радним местима и у радној околини у писаној форми за сва радна места, којим је извршена процена ризика и утврђена су радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за њихово отклањање.**

Законом о безбедности и здрављу на раду<sup>3</sup> прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини, да утврди начин и мере за њихово отклањање и да га измени у случају појаве сваке нове опасности и промене нивоа ризика у процесу рада.

Акт о процени ризика се заснива на утврђивању могућих врста опасности и штетности на радном месту у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог. Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини (члан 13).

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља у 2020. години донео Акт о процени ризика на радним местима и у радној околини у писаној форми за сва радна места, којим је извршена процена ризика и утврђена су радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за њихово отклањање, на основу извршене стручне анализе службе медицине рада, у складу са одредбама Закона о безбедности и здрављу на раду. Актом су обухваћена сва радна места из важећег Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији послова.

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

**2.3.2. Дом здравља је увео скраћено радно време запосленима применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе а за чија радна места Актом о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком.**

Одредбама члана 52 Закона о раду и чл. 37 и 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да се скраћено радно време запосленима утврђује на основу стручне анализе, у складу са законом, као и да се радно време запосленог скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом службе медицине рада.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља увео скраћено радно време запосленима:

---

<sup>3</sup> „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др.закон.



- чија су радна места утврђена као радна места са повећаним ризиком, у складу са Актом о процени ризика и
- који раде на радним местима за која Актом о процени ризика није утврђено да су радна места са повећаним ризиком. Дужина радног времена је скраћена применом смерница датих у члану 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

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

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

**2.4. Дом здравља је обрачунао и исплатио друга примања запосленима у складу са прописима који уређују ову област.**

**2.4.1. Дом здравља је обрачунао и исплатио јубиларне награде запосленима у складу са прописима и решењима о утврђивању права на исплату јубиларну награду.**

Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (члан 105 ст. 6 и 7) је уређено да је послодавац дужан да запосленом исплати јубиларну награду у прописаном износу у зависности од броја година рада проведених у радном односу.

У поступку ревизије, на одабраном узорку, утврђено је да је Дом здравља обрачунао и исплатио јубиларне награде запосленима у прописаном износу, према статистичким подацима о просеку зараде у Републици Србији из децембра месеца претходне године, у складу са прописима који уређују ову област.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (Друга примања запослених).

**2.4.2. Дом здравља је обрачунао и исплатио награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 у складу са Закључком Владе Републике Србије и Одлукама о исплати Ковид награда запосленима који су учествовали у збрињавању пацијената оболелих од Ковид 19.**

Дом здравља је у току 2021. године извршио расходе у износу од 21.059.919 динара за исплату награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, по основу Закључка Владе Републике Србије<sup>4</sup>.

У поступку ревизије извршен је увид у документацију везану за обрачун исплате Ковид награда запосленима у Дому здравља.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (Друга примања запослених).

<sup>4</sup> 05 број: 53-9870/2020 од 3. децембра 2020. године.

### **Скретање пажње**

- 1) Скрећемо пажњу на Прилог 4 – Расходи за запослене у којем је описано да у циљу уједначеног утврђивања радних места са повећаним ризиком, а у вези са одредбама члана 146 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, завод за медицину рада који оснива Република Србија, уз сарадњу са потписницима Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, није донео јединствену методологију за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама (описано у Прилогу 4 – Расходи за запослене, Увођење скраћеног радног времена).

## **II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА**

### **1. Резиме откривених неправилности**

#### **ПРИОРИТЕТ 1<sup>5</sup>**

- 1) Дом здравља није одредио лице за праћење извршења конкретног уговора о јавној набавци у зависности од врсте предмета набавке и није предузео потребне мере и активности за праћење извршења уговора о јавној набавци, што није у складу са одредбама Правилника о начину обављања послова јавне набавке у Дому здравља (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола, Откривена неправилност 1);
- 2) Дом здравља није посебним актом ближе уредио начин планирања набавки, одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци, што није у складу са одредбом члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Доношење и примена интерних аката, Откривена неправилност 3);
- 3) Дом здравља је након ступања на снагу и почетка примене новоусвојеног Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године донео посебан акт којим је ближе уредио начин планирања, спровођења набавки и праћење извршења уговора о јавној набавки, али није уредио начин планирања и спровођења поступака друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Доношење и примена интерних аката, Откривена неправилност 4);
- 4) Дом здравља није на својој интернет страници објавио Правилник о набавкама који је донет 17. августа 2020. године, што није у складу са чланом 49 став 3 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Доношење и примена интерних аката, Откривена неправилност 5);
- 5) План јавних набавки за 2020. годину који садржи све прописане елементе није објављен на Порталу јавних набавки у прописаном року (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Доношење и примена интерних аката, Откривена неправилност 6);
- 6) Решења о образовању комисије за јавну набавку садрже задатке комисије али не и рокове за њихово извршење, што није у складу са одредбом члана 54 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Спровођење поступака јавних набавки, Откривена неправилност 10);

#### **ПРИОРИТЕТ 2<sup>6</sup>**

- 7) План јавних набавки за 2021. годину, донет 18. јануара 2021. године, није објављен на Порталу јавних набавки (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Доношење и примена интерних аката, Откривена неправилност 7);
- 8) Дом здравља није образовао комисију за израду предлога плана потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки, што није у складу са одредбама члана 6 Уредбе о планирању и врсти робе и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Доношење и примена интерних аката, Откривена неправилност 8);

---

<sup>5</sup> ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

<sup>6</sup> ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана.

- 9) Дом здравља није обезбедио писани траг да је процењену вредност јавних набавки одредио на основу спроведеног испитивања, истраживања тржишта предмета јавне набавке, односно није извршио проверу цена и квалитета добара у време покретања поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години, што није у складу са одредбама члана 64 став 3, а у вези са одредбама члана 16 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно у складу са одредбама чл. 29 и 41 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Процењена вредност јавних набавки, Откривена неправилност 9);
- 10) Конкурсна документација у јавним набавкама ЈН 3/2020 и ЈН 11/2021 услуге сервисирања и поправке аутомобила није припремљена на такав начин да понуђачи могу на основу ње да припреме прихватљиву понуду јер:
- је у оквиру техничких спецификација наведена само јединична цена услуге сервисирања и поправке без навођења оквирних количина које ће се набавити,
  - цена резервних делова као део предмета набавке није обухваћена обрасцем понуде и понуђачима није омогућено да понуде цену за њих и на тај начин определе укупну вредност својих понуда,
- што није у складу са одредбом члана 61 раније важећег Закона о јавним набавкама и одредбом члана 93 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Спровођење поступака јавних набавки, Откривена неправилност 11);
- 11) Дом здравља је у поступку јавне набавке услуга сервисирања и поправки аутомобила за 2020. и 2021. годину закључио уговоре о јавној набавци који садрже само јединичну цену услуге која је предмет набавке, без вредности на коју се уговори закључују, што није у складу са одредбама члана 152 став 7 Закона о јавним набавкама, којим је прописано да обавезе које наручилац преузима уговором о јавној набавци морају да буду уговорене у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, односно располагање финансијским средствима. Овако закључени уговори не обезбеђују податак о висини преузетих обавеза као ни праћење извршења уговора и финансијског плана (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Спровођење поступака јавних набавки, Откривена неправилност 12);
- 12) Дом здравља, за 10 јавних набавки, није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори који се закључују на период до 12 месеци и извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Спровођење поступака јавних набавки, Откривена неправилност 13);
- 13) Дом здравља Обреновац је конкурсном документацијом одредио ИСО 10002:2016 (управљање квалитетом) као критеријум за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке услуге осигурања, који није у логичкој вези са предметом јавне набавке, што није у складу са одредбама чл. 7 и 114 став 4 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Спровођење поступака јавних набавки, Откривена неправилност 14);
- 14) Дом здравља је конкурсном документацијом за јавну набавку погонског горива за возни парк и нафте за дизел агрегат, процењене вредности 9,2 милиона динара (без ПДВ-а), одредио критеријум за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке, који ограничава конкуренцију, што није у складу са чл. 7, 114 и 133 важећег Закона о

- јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Спровођење поступака јавних набавки, Откривена неправилност 15);
- 15) Дом здравља није објављивао одлуке о додели уговора, у року од три дана од дана доношења, на Порталу јавних набавки, што није у складу са одредбом члана 146 став 5 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Спровођење поступака јавних набавки, Откривена неправилност 16);
- 16) Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе, након истека уговора закљученог у поступку јавне набавке, за набавку потрошног материјала и реагенса у 2021. години у износу од 182.780 динара, односно без спроведеног поступка јавне набавке и закљученог уговора о јавној набавци, а да нису постојали разлози за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке, што није у складу са одредбама чл. 11 - 21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Извршење уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 17);
- 17) Дом здравља није спроводио поступке набавки на које се закон не примењује у складу са одредбама Правилника о поступцима набавки на које се закон не примењује који је био у примени од августа 2020. године, и то за 8 набавки чија је вредност извршених расхода 1.767.139 динара (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Набавке на које се закон не примењује, Откривена неправилност 18);
- 18) Дом здравља је током 2021. године увећавао плате запосленима и по том основу извршио расходе у износу од 5.395.000 динара, а да није утврђивао сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу, није на месечном нивоу утврђивала приходе и расходе за остваривање права на увећање плата и није о томе обавештавао репрезентативни синдикат, што није у складу са одредбом члана 12 став 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 94 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 4 – Расходи за запослене, Обрачун и исплата плата запослених, Откривена неправилност 19);

### **ПРИОРИТЕТ 3<sup>7</sup>**

- 19) Дом здравља није успоставио интерну ревизију на један од начина прописаних одредбама члана 82 Закона о буџетском систему и члана 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола, Откривена неправилност 2);
- 20) Дом здравља је увео скраћено радно време запосленима применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе а за чија радна места Актом о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком, што није у складу са одредбама члана 52 став 2 Закона о раду и члан 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола, Откривена неправилност 20);

---

<sup>7</sup> ПРИОРИТЕТ 3 – Неправилности које је могуће отклонити у року до три године.

## **2. Резиме препорука**

### **ПРИОРИТЕТ 1**

- 1) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Обреновац да предузму мере и активности да се организује систематично праћење и контрола извршења уговора о јавним набавкама која укључује проверу цена, квалитета и обима набавке у складу са одредбама Правилника о набавкама, како не би долазило до преузимања обавеза преко вредности уговора (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола, Препорука број 1);
- 2) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Обреновац, да изврше допуну Правилника о набавкама и уреде начин планирања и спровођења поступака набавки друштвених и других посебних услуга у складу са одредбама Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Доношење и примена интерних аката, Препорука број 3);

### **ПРИОРИТЕТ 2**

- 3) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Обреновац да за израду предлога плана потреба образују стручну комисију у складу са чланом 6 Уредбе о планирању и врсти робе и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Доношење и примена интерних аката, Препорука број 4);
- 4) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Обреновац да процењену вредност јавне набавке одређују на основу података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке који морају бити валидни у време покретања поступка, а који укључују проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично, као и да исте у писаној форми евидентирају и документују у складу са важећим Законом о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Процењена вредност јавних набавки, Препорука број 5);
- 5) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Обреновац да припрему конкурсне документације у поступцима јавних набавки врше сагласно одредбама важећих прописа који уређују ову област, посебно у делу прецизног и јасног одређивања предмета набавке, обима и описа предмета набавке, као и критеријума за доделу уговора, како би се обезбедила одговарајућа стручна оцена достављених понуда. (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Спровођење поступака јавних набавки, Препорука број 6);
- 6) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Обреновац да предузму неопходне активности и обезбеде да модели уговора о јавним набавкама буду у складу са одредбама члана 152 став 7 Закона о јавним набавкама, односно да садрже све битне елементе уговора који ће обезбедити праћење извршења уговора (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Спровођење поступака јавних набавки, Препорука број 7);
- 7) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Обреновац да обезбеде да модели уговора, као обавезни елемент конкурсне документације, као и уговори који се закључују на период до 12 месеци и чије се плаћање реализује у две буџетске године садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, у складу са Уредбом о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Спровођење поступака јавних набавки, Препорука број 8);

- 8) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Обреновац да критеријуме за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке одређују тако да буду у логичкој вези са предметом набавке, односно да обезбеде поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације међу понуђачима (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Спровођење поступака јавних набавки, Препорука број 9);
- 9) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Обреновац да одлуке о додели уговора објављују на Порталу јавних набавки у складу са важећим одредбама Закона о јавним набавкама (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Спровођење поступака јавних набавки, Препорука број 10);
- 10) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Обреновац да уведу контролне поступке којима ће обезбедити да се набавке добара, услуга и радова планирају и спроводе у складу са прописима који уређују јавне набавке (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Извршење уговора о јавним набавкама, Препорука број 11);
- 11) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Обреновац да поступке набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује спроводе у складу са одредбама Правилника о поступцима набавки на које се закон не примењује (Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова, Набавке на које се закон не примењује, Препорука број 12);
- 12) Препоручује се одговорним лицима Дом здравља Обреновац да обрачун и исплату увећања плате врше сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, као и да након утврђивања прихода и расхода за остваривање права на увећање плата на месечном нивоу, о томе обавештавају репрезентативни синдикат, у складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 4 – Расходи за запослене, Обрачун и исплата плата запослених, Препорука број 13);

### **ПРИОРИТЕТ 3**

- 13) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља Обреновац да предузму активности на успостављању интерне ревизије на један од начина прописаних Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, Финансијско управљање и контрола, Препорука број 2);
- 14) Препоручује се одговорним лицима Дом здравља Обреновац да акта којима се уводи скраћено радно време ускладе са прописима који уређују ову област (Прилог 4 – Расходи за запослене, Увођење скраћеног радног времена, Препорука број 14).

### **III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА**

Дом здравља Обреновац је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији<sup>8</sup>, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана, почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Дом здравља Обреновац је обавезан да у одазивном извештају исказе мере исправљања по основу откривених неправилности које су наведене у Извештају о ревизији правилности пословања који садржи и препоруке за њихово отклањање.

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 Обреновац 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, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, Дом здравља Обреновац 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 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 провера веродостојности 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 субјект ревизије у чијем су пословању биле откривене неправилности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

---

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



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

**Генерални државни ревизор**

---

**Др Душко Пејовић**  
**Државна ревизорска институција**  
**Макензијева 41**  
**11000 Београд, Србија**  
**25. новембар 2022. године**

## IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу одредби Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2022. годину, Закључка о спровођењу ревизије Дома здравља Обреновац број: 400-1057/2022-05/1 од 1. јуна 2022. године.

### 1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања Дома здравља Обреновац која се односи на набавке добара, услуга и радова у периоду од 1. јануара 2020. године до 31. децембра 2021. године и расходе за запослене од 1. јануара до 31. децембра 2021. године.

### 2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара 2020. године до 31. децембра 2021. године за предмет ревизије који се односи на набавке добара, услуга и радова и пословање субјекта ревизије у 2021. години за предмет ревизије који се односи на расходе за запослене.

### 3. Информације о субјекту ревизије

Назив субјекта ревизије: Дом здравља Обреновац, Обреновац  
Седиште и адреса: 11500 Обреновац, Војводе Мишића бр. 231  
Матични број: 07038950  
ПИБ: 101214972  
Интернет страница: <https://www.domzdravljaobrenovac.com>

### Историјат Дома здравља

Зачетак здравствене службе у Обреновцу везује се за 1952. годину када је решењем Народног одбора Савеза посавског број 14635 основан Дом народног здравља, данашњи Дом здравља Обреновац.

Средином 50-их година 20. века Дом здравља добија нову зграду у којој се налази и данас. Простор обухвата Службу за здравствену заштиту одраслих, Службу за кућно лечење, Службу за хитну медицинску помоћ, Службу медицине рада, лабораторију и рентген дијагностику. Касније, 1976.године, Дом здравља добија још једну нову зграду у којој се данас налази Служба здравствену заштиту деце, Стоматолошка служба и Управа Дома здравља. Патронажна служба је оформљена 1966. године.

У почетку медицински кадар су чинила три доктора, да би данас број запослених био око четири стотине медицинских радника.

### Делатност

Дом здравља Обреновац је у ревидираном периоду примењивао Статут Дома здравља Обреновац<sup>9</sup> из 2007. године (са изменама и допунама из 2010. године) који је на седници одржаној 17. јануара донео Управни одбор установе, а на који је Скупштина града Београда дала сагласност Решењем<sup>10</sup> од 20. фебруара 2007. године.

Статутом су уређени делатност, унутрашња организација, пословање, органи управљања, стручни органи, услови за именовање и разрешење директора, као и друга

---

<sup>9</sup> Број:329 од 17. јануара 2007. године

<sup>10</sup> Број:5-20/07-С од 20. фебруара 2007. године

питања од значаја за рад и пословање Дома здравља Обреновац, у складу са законом.

Одредбама члана 14. Статута одређено је да Дом здравља обавља здравствену заштиту на примарном нивоу која обухвата:

- 1) заштиту и унапређење здравља, спречавање и рано откривање болести, лечење, рехабилитацију болесних и повређених;
- 2) превентивну здравствену заштиту групација становништва изложених повећаном ризику обољевања и осталих становника, у складу са посебним програмом превентивне здравствене заштите;
- 3) здравствено васпитање и саветовање за очување и унапређење здравља;
- 4) спречавање, рано откривање и контролу малигних болести;
- 5) спречавање, откривање и лечење болести уста и зуба;
- 6) патронажне посете, лечење и рехабилитација у кући;
- 7) спречавање и рано откривање болести, здравствену негу и рехабилитацију за лица смештена у установе социјалног старања;
- 8) хитну медицинску помоћ и санитетски превоз;
- 9) фармацеутску здравствену заштиту;
- 10) рехабилитацију деце и омладине са сметњама у телесном и душевном развоју;
- 11) заштиту менталног здравља;
- 12) палијативно збрињавање и
- 13) друге послове утврђење законом.

Одлуком о преузимању оснивачких права над домовима здравља<sup>11</sup> уређено је да Република Србија преузима оснивачка права над домовима здравља, које у складу са Законом о здравственој заштити<sup>12</sup> оснива Република Србија, а над којима је оснивачка права вршила јединица локалне самоуправе.

Дом здравља Обреновац је августа 2022. године израдио нови Статут на који, до дана израде извештаја, није добио сагласност оснивача.

До дана израде извештаја Дом здравља није регистрован код Агенције за привредне регистре у делу здравствених установа.

### **Органи Дома здравља**

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

Дом здравља представља и заступа директор Дома здравља. Директор организује и руководи процесом рада Дома здравља; одговоран је за благовремено и квалитетно пружање здравствене заштите и спровођење унутрашње провере квалитета стручног рада здравствених радника и здравствених сарадника; стара се о законитости рада и одговара за законитост рада; одлучује о правима и обавезама запослених из радног односа, у складу са законом и општим актима; одговоран је за извршење финансијског плана и програма рада Дома здравља, у складу са законом; доноси акт о организацији и систематизацији послова у Дому здравља; доноси одлуке о специјализацијама и ужим специјализацијама здравствених радника и здравствених сарадника; отвара за извршавање судских одлука, аката и налога инспекцијских и других законом овлашћених органа; утврђује начин организовања и спровођења здравствене заштите за време штрајка, у складу са законом; врши и друге послове предвиђене законом и другим прописима, Статутом и другим општим актима Дома здравља.

---

<sup>11</sup> „Службени гласник РС“, број: 21/20.

<sup>12</sup> „Службени гласник РС“, број: 25/19.

Одредбама члана 48 Закона о раду<sup>13</sup> прописано је да директор може да заснује радни однос на одређено или неодређено време, да се радни однос заснива уговором о раду и да радни однос на одређено време може да траје до истека рока на који је изабран директор, односно до његовог разрешења. Међусобна права, обавезе и одговорности директора који није засновао радни однос и послодавца уређују се уговором. Уговор са директором закључује у име послодавца надлежни орган утврђен законом или општим актом послодавца.

Одредбама чл. 115 и 116 Закона о здравственој заштити уређени су начин и услови именовања директора здравствене установе. Директор здравствене установе именује се на основу јавног конкурса, који расписује управни одбор здравствене установе. На основу предлога управног одбора, оснивач је дужан да изабере кандидата, кога решењем именује за директора здравствене установе на период од четири године.

Одредбом члана 117 истог закона прописано је да ако управни одбор здравствене установе не изврши избор кандидата за директора здравствене установе, односно ако оснивач здравствене установе не именује директора здравствене установе, у складу са одредбама овог закона, као и у случају када дужност директора престане пре истека мандата, док се не спроведе конкурс за директора, оснивач ће именовати вршиоца дужности директора на период не дужи од шест месеци, који може имати само један мандат.

Скупштина града Београда је Решењем од 30. новембра 2018. године именовала вршиоца дужности директора Дома здравља Обреновац, на период од шест месеци. Председник Управног одбора Дома здравља је са вршиоцем дужности директора установе потписао Уговор о међусобним правима и обавезама између лица које је именовано за в.д. директора и послодавца. Предмет уговора је уређивање међусобних права и обавеза послодавца и директора који није засновао радни однос, за време трајања мандата одређеног Решењем о избору и именовању директора. Уговор је закључен на одређено време које је једнако временском трајању мандата за в.д. директора, у складу са Решењем о именовању директора од 30. новембра 2018. године.

Вршилац дужности директора наставио је да обавља ту функцију током 2020. и 2021. године.

Послове председника и чланова Управног одбора и Надзорног одбора Дома здравља током 2020. и 2021. године обављала су лица која је Скупштина града Београда, као претходни оснивач, именовала 2017. и 2018. године.

Одлуком о преузимању оснивачких права над домовима здравља уређено је да до именовања председника и чланова управног одбора и надзорног одбора, у складу са Законом и Статутом дома здравља, настављају са радом управни одбор и надзорни одбор дома здравља, именовани до дана доношења ове одлуке. До именовања директора дома здравља у складу са Законом и статутом дома здравља, дужност директора обављаће лице које врши дужност директора дома здравља (члан 5).

До дана издавања извештаја Дом здравља није добио од Министарства здравља решења о разрешењу постојећих и именовању нових чланова управног и надзорног одбора.

### **Унутрашња организација Дома здравља**

У Дому здравља по областима делатности образоване су следеће организационе јединице – службе:

- 1) Служба за здравствену заштиту одраслих грађана;

---

<sup>13</sup> "Службени гласник РС", бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - одлука УС, 113/17 и 95/18

- 2) Служба за здравствену заштиту жена;
- 3) Служба за здравствену заштиту деце са поливалентном патронажом;
- 4) Служба за здравствену заштиту радника;
- 5) Служба за стоматолошку здравствену заштиту;
- 6) Служба за хитну медицинску помоћ;
- 7) Специјалистичко - консултативна служба;
- 8) Служба за радиолошку и лабораторијску дијагностику;
- 9) Служба за кућно лечење;
- 10) Служба за хемодијализу и
- 11) Служба за правне, економско - финансијске, техничке и друге сличне послове.

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

### **Финансирање Дома здравља**

Дом здравља, као здравствена установа из Плана мреже здравствених установа<sup>14</sup>, остварује средства за рад на начин прописан чланом 144 Закона о здравственој заштити.

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

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

Дом здравља, као 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.

### **4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима**

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

Спровели смо адекватне ревизорске поступке да бисмо добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са спровођењем набавки добара, услуга и радова у 2020. и 2021. години и извршавањем расхода за запослене у 2021. 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.

---

<sup>14</sup> Уредбом о Плану мреже здравствених установа („Службени гласник РС”, бр. 42/06, 119/07, 84/08, 71/09, 85/09, 24/10, 6/12, 37/12, 8/14, 92/15, 111/17, 114/17-испр, 13/18, 15/18-испр. и 68/19) – у примени до 30. јануара 2020. године односно Уредбом о Плану мреже здравствених установа („Службени гласник РС”, бр. 5/20, 11/20, 52/20 и 88/20) – у примени од 30. јануара 2020. године, утврђује се План мреже здравствених установа - број, структура, капацитети и просторни распоред здравствених установа у државној својини и њихових организационих јединица по нивоима здравствене заштите, организација службе хитне медицинске помоћи, као и друга питања од значаја за организацију здравствене службе у Републици Србији.

На основу процене ризика утврђено је да је ради остваривања циљева ревизије потребно спровести ревизију правилности пословања у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова и расходе за запослене.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

## 5. Критеријуми

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

- 1) Закон о буџетском систему<sup>15</sup>;
- 2) Закон о платама у државним органима и јавним службама<sup>16</sup>;
- 3) Закон о здравственој заштити;
- 4) Закон о здравственом осигурању<sup>17</sup>;
- 5) Закон о раду<sup>18</sup>;
- 6) Закон о безбедности и здрављу на раду<sup>19</sup>;
- 7) Закон о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године<sup>20</sup>;
- 8) Закон о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године<sup>21</sup>;
- 9) Подзаконски прописи који су донети у вези спровођења ових закона.

## 6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа и општих аката који уређују спровођење набавки добара, услуга и радова и расходе за запослене;
- анализу интерних аката Дома здравља којима су ближе уређене набавке добара, услуга и радова и расходи за запослене;
- испитивање активности, одлука Дома здравља у вези са набавкама добара, услуга и радова и расходима за запослене;
- интервјуисање одговорних особа Дома здравља.

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

## 7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

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

---

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

<sup>16</sup> „Службени гласник РС”, бр. 34/01, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 116/08 - др. закони, 92/11, 99/11 - др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 - др. закон, 113/17 - др. закони, 95/18 - др. закони, 86/19 - др. закони, 157/20 - др. Закони и 123/21 – др. закони

<sup>17</sup> „Службени гласник РС”, број 25/19.

<sup>18</sup> „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.

<sup>19</sup> „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др. закон.

<sup>20</sup> „Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

<sup>21</sup> „Службени гласник РС”, број 91/19.

## **V Прилози**

## Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија

Интерна финансијска контрола у јавном сектору обухвата:

- 1) финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава;
- 2) интерну ревизију код корисника јавних средстава;
- 3) хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију<sup>22</sup>.

### 1.1. Финансијско управљање и контрола

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

Финансијско управљање и контрола обухвата пет међусобно повезаних елемената:

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

#### Контролно окружење

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

1. Статут Дома здравља Обреновац којим су уређени делатност, унутрашња организација, пословање, органи управљања, стручни органи, услови за именовање и разрешење директора, као и друга питања од значаја за рад и пословање Дома здравља Обреновац;
2. Правилник о организацији и систематизацији послова у Дому здравља Обреновац<sup>23</sup>;
3. Правилник о организацији буџетског рачуноводства и рачуноводственим политикама<sup>24</sup>.

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

1. Правилник о набавкама<sup>25</sup>;
2. Правилник о поступцима набавки на које се закон не примењује<sup>26</sup>;
3. Акт о процени ризика радног места и радне околине<sup>27</sup>;
4. Одлуку о радном времену у Дому здравља Обреновац<sup>28</sup>;

<sup>22</sup> Члан 80 Закона о буџетском систему.

<sup>23</sup> Број: 1250/1 од 23. марта 2018. године и измене и допуне број: 1250/2 од 7. децембра 2018. године, број: 560/4 -1 од 4. јула 2019. године, број: 313-7 од 24. фебруара 2020. године и број: 1011/2 од 1. јула 2020. године.

<sup>24</sup> Број: 6083 од 17. новембра 2014. године

<sup>25</sup> Број: 1288-3 од 17. августа 2020. године.

<sup>26</sup> Број: 1288-3/1 од 17. августа 2020. године.

<sup>27</sup> Број: 1123 од 22. јула 2020. године.

<sup>28</sup> Број: 306 од 5. марта 2021. године.



5. Правилник о критеријима и поступку за исплату новчане награде – стимулације запосленим у Дому здравља Обреновац<sup>29</sup>.

Слабости контролног окружења су утицале на појаву неправилности које су описане у прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова.

### **Контролне активности**

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

### **Контролне активности у области праћења извршења уговора о јавним набавкама**

Дом здравља је одредбама чл. 83 до 88 Правилника о набавкама који је донео августа 2020. године уредио начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Правилником је прописано је да се уговор о набавци доставља лицу задуженом за праћење извршења уговора, финансијској служби и један примерак остаје у предмету о поступку набавке. Одговорно лице одређује лице за праћење извршења конкретног уговора о јавној набавци, у зависности од врсте предмета набавке и стручног образовања из области која је предмет набавке, а у складу са актом о организацији и систематизацији послова. Лице задужено за праћење уговора доставља извештај о извршењу уговора лицу запосленом на пословима јавних набавки.

Увидом у Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији послова и његове измене и допуне је утврђено да описом послова начелника или одговорних сестара/техничара није предвиђено обављање послова праћења извршења конкретног уговора о јавној набавци из области која је предмет набавке. Такође, није утврђено радно место које би обухватало обављање послова праћења извршења уговора о јавним набавкама и достављање извештаја о извршењу уговора лицу које обавља послове у вези са јавним набавкама, тако да директор Дома здравља није решењем или уговором о раду одредио лица која би обављала наведене послове.

**Откривена неправилност 1:** Дом здравља није одредио лице за праћење извршења конкретног уговора о јавној набавци у зависности од врсте предмета набавке и није предузео потребне мере и активности за праћење извршења уговора о јавној набавци, што није у складу са одредбама Правилника о начину обављања послова јавне набавке у Дому здравља.

**Препорука број 1.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности да се организује систематично праћење и контрола извршења уговора о јавним набавкама која укључује проверу цена, квалитета и обима набавке у складу са одредбама Правилника о набавкама, како не би долазило до преузимања обавеза преко вредности уговора.

Слабости у контролним активностима су утицале на појаву неправилности које су описане у прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова.

### **Информације и комуникација**

Информације и комуникација обухватају прибављање, креирање и употребу релевантних и квалитетних информација како би се подстакло функционисање интерне контроле; интерну размену информација, укључујући циљеве и одговорности за интерну контролу, које су неопходне да би се подстакло функционисање интерне контроле и

---

<sup>29</sup> Број: 3464 од 4. августа 2016. године

комуникацију са екстерним странама о питањима која утичу на функционисање компоненти интерне контроле.

На интернет страници Дома здравља доступни су подаци о унутрашњој организацији дома здравља, документа о јавним набавкама, извештаји о пословању и други извештаји и информације којима се пружа увид у рад ове установе.

Слабости у информацијама и комуникацијама су утицале на појаву неправилности које су описане у прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова.

## 1.2 Интерна ревизија

Корисници јавних средстава, у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору<sup>30</sup> успостављају интерну ревизију која на основу објективног прегледа доказа обезбеђује уверавање о адекватности и функционисању постојећих процеса управљања ризиком, контроле и управљања организацијом да ли ови процеси функционишу на предвиђен начин и омогућују остварење циљева организације.

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

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

обављањем интерне ревизије од стране јединице интерне ревизије другог корисника јавних средстава, на основу споразума, уз претходну сагласност Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија.

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

**Откривена неправилност 2:** Дом здравља није успоставио интерну ревизију на један од начина прописаних одредбама члана 82 Закона о буџетском систему и члана 3 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

**Препорука број 2.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности на успостављању интерне ревизије на један од начина прописаних Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

---

<sup>30</sup> „Службени гласник РС”, бр. 99/11 и 106/13.

## **Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије**

Одговорна лица Дома здравља Обреновац су у поступку ревизије предузела мере и активности на отклањању откривених неправилности и на интернет страници објавила Правилник о набавкама, који је донет августа 2020. године.

### **Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова**

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

Ревизија се односи на област набавки добара, услуга и радова у периоду пословања субјекта ревизије од 1. јануара 2020. године до 31. децембра 2021. године.

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

#### **1. Доношење и примена интерних аката**

##### **Правилник о набавкама**

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

У поступку ревизије, тиму који је спроводио ревизију, није достављен на увид интерни акт којим је Дом здравља ближе уредио поступак јавне набавке у Дому здравља у периоду до јула 2020. године, а како је то било прописано раније важећим Законом о јавним набавкама.

**Откривена неправилност 3:** Дом здравља није посебним актом ближе уредио начин планирања набавки, одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци, што није у складу са одредбом члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама који се примењивао до 30. јуна 2020. године.

С обзиром на то да је Дом здравља, у складу са важећим Законом о јавним набавкама, донео интерни акт којим је уредио јавне набавке, изостаће препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.

Одредбама члана 49 став 2 важећег Закона о јавним набавкама је прописано да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних

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

Управни одбор Дома здравља Обреновац је у августу 2020. године донео Правилник о набавкама<sup>31</sup> којим су уређени: начин планирања набавки, спровођење и контрола јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

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

**Откривена неправилност 4:** Дом здравља је након ступања на снагу и почетка примене новоусвојеног Закона о јавним набавкама од 1. јула 2020. године донео посебан акт којим је ближе уредио начин планирања, спровођења набавки и праћење извршења уговора о јавној набавци, али није уредио начин планирања и спровођења поступака друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама који се примењује од 1. јула 2020. године.

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

У поступку ревизије утврђено је да до дана почетка спровођења ревизије, Дом здравља није на својој интернет страници објавио Правилник о набавкама којим је уредио поступке јавних набавки, већ је исти објављен у поступку ревизије.

**Откривена неправилност 5:** Дом здравља није на својој интернет страници објавио Правилник о набавкама који је донет 17. августа 2020. године, што није у складу са одредбом члана 49 став 3 важећег Закона о јавним набавкама.

**Мера предузета у поступку ревизије:** Одговорна лица Дома здравља Обреновац су у поступку ревизије, дана 19. августа 2021. године, на својој интернет страници објавила Правилник о набавкама, који је донет 17. августа 2020. године.

#### Планирање јавних набавки

Законом о јавним набавкама прописано је да наручилац може да покрене поступак јавне набавке, ако је набавка предвиђена у годишњем плану. У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки<sup>32</sup>.

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

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

#### План јавних набавки за 2020. годину

Управни одбор Дома здравља Обреновац је 13. јануара 2020. године усвојио Привремени план јавних набавки Дома здравља за 2020. годину<sup>33</sup>, а 24. фебруара 2020. године<sup>34</sup> План јавних набавки за 2020. годину. План јавних набавки који је усклађен са

<sup>31</sup> Број: 1288-3.

<sup>32</sup> Одредба члана 52 ст. 1 и 2 раније важећег Закона о јавним набавкама и одредба члана 88 ст. 6 и 7 важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>33</sup> Одлука број: 37/2.

<sup>34</sup> Одлука број 313/3.

одредбама важећег Закона о јавним набавкама донет 17. августа 2020. године је међан седам пута.

Увидом у садржину Плана јавних набавки за 2020. годину утврђено је да је укупна процењена вредност поступака јавних набавки на које се Закон о јавним набавкама примењује планирана у износу од 94.390.931 динара, од чега за набавку добара 56.150.931 динара, за набавку услуга 23.240.000 динара и за набавку радова 15.000.000 динара.

Табела 1. Планирани поступци јавних набавки у 2020. години

Редни број	Предмет набавке	Врста поступка	Број планираних поступака	Процењена вредност набавке
1	2	3	4	5
1	Добра	Отворени поступак	10	56.150.931
2	Услуге	Отворени поступак	10	23.240.000
3	Радови	Отворени поступак	5	15.000.000
<b>Свега:</b>			<b>25</b>	<b>94.390.931</b>

Дом здравља је План јавних набавки за 2020. годину који је усвојен 24. фебруара, на Порталу јавних набавки објавио 20. маја 2020. године.

**Откривена неправилност 6:** План јавних набавки за 2020. годину који садржи све прописане елементе није објављен на Порталу јавних набавки у прописаном року.

С обзиром на то да је Дом здравља План јавних набавки за 2020. годину који је усклађен са одредбама важећег Закона о јавним набавкама, као и његове измене објавио у прописаном року изостаће препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.

#### План јавних набавки за 2021. годину

План јавних набавки за 2021. годину усвојен је Одлуком Управног одбора од 18. јануара 2021. године<sup>35</sup>. Наведени план јавних набавки међан је шест пута у току 2021. године.

Укупна процењена вредност поступака јавних набавки на које се Закон о јавним набавкама примењује, након допуне Плана јавних набавки, планирана је у укупном износу од 193.691.427 динара, од чега за набавку добара 146.014.127 динара, за набавку услуга 23.677.300 динара и набавку радова у износу од 24.000.000 динара.

Табела 2. Планирани поступци јавних набавки у 2021. години

Редни број	Предмет набавке	Врста поступка	Број планираних поступака	Процењена вредност набавке
1	2	3	4	5
1	Добра	Отворени поступак	20	146.014.127
2	Услуге	Отворени поступак	6	23.677.300
3	Радови	Отворени поступак	4	24.000.000
<b>Свега:</b>			<b>30</b>	<b>193.691.427</b>

Првобитни План јавних набавки за 2021. годину који је Дом здравља донео 18. јануара 2021. године није објављен на Порталу јавних набавки, већ само његове измене и допуне.

**Откривена неправилност 7:** План јавних набавки за 2021. годину, донет 18. јануара 2021. године, није објављен на Порталу јавних набавки.

<sup>35</sup> Одлука број: 64/1.

Измене и допуне Плана јавних набавки за 2021. годину које садрже све прописане елементе објављене су на Порталу јавних набавки у прописаном року.

### Планирање централизованих јавних набавки

Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке<sup>36</sup> је прописано да План потреба здравствених установа за које се спроводе централизоване јавне набавке доноси Управни одбор здравствене установе, на предлог директора здравствене установе (члан 4). Здравствена установа припрема план потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке у складу са Стручно-методолошким упутством за израду плана потреба које доноси Институт за јавно здравље Србије (члан 5). За израду предлога плана потреба здравствених установа за које се спроводе централизоване јавне набавке, директор здравствене установе образује комисију састављену од лица стручних за област медицине, фармације, односно стоматологије, као и лица стручних за област економије и права (члан 6).

Управни одбор Дома здравља је усвојио Предлог плана потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2020. годину<sup>37</sup> и Предлог плана потреба роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2021. годину<sup>38</sup>, у складу са одредбом члана 4 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Градски завод за јавно здравље, Београд дао је мишљење о Предлогу плана потреба Дома здравља Обреновац о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2020. годину<sup>39</sup> и 2021. годину<sup>40</sup>.

Предлог планова потреба за 2020. и 2021. годину сачињени су за набавку ампулираних лекова, дијализног материјала и електричне енергије.

**Откривена неправилност 8:** Дом здравља није образовао комисију за израду предлога плана потреба роба и услуга које су предмет централизованих јавних набавки, што није у складу са одредбама члана 6 Уредбе о планирању и врсти робе и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

**Препорука број 4.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да за израду предлога плана потреба образују стручну комисију у складу са чланом 6 Уредбе о планирању и врсти робе и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

## 2. Процењена вредност јавних набавки

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка (члан 64 став 3), као и да процењена вредност јавне набавке обликоване по партијама укључује процењену вредност свих партија, за период за који се закључује уговор (члан 68 став 2). Одредбама члана 16. истог закона било је прописано да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.

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

<sup>36</sup> „Службени гласник РС“, бр. 34/19, 64/19, 17/20 и 21/20.

<sup>37</sup> Одлука број: 2180/2 од 18. септембра 2019. године.

<sup>38</sup> Одлука број: 64/3 од 18. јануара 2021. године.

<sup>39</sup> Број: 3984/1 од 10. септембра 2019. године.

<sup>40</sup> Број: 5069/1 од 4. децембра 2020. године

Правилником о набавкама који Дом здравља примењује од августа 2020. године уређено је да се на основу утврђених потреба за добрима, услугама и радовима утврђују спецификације добара, услуга и радова које представљају основ за истраживање тржишта. Истраживање тржишта се спроводи прикупљањем података на терену, путем интернета, доступних података и огласа у зависности од количина и врсте добара, услуга и радова. На основу спроведеног истраживања тржишта сачињава се записник, који нарочито садржи податке о ценама и њиховом кретању на тржишту, доступности потребних добара, услуга и радова, њиховом квалитету и периоду гаранције, условима одржавања, каналима дистрибуције и списак потенцијалних добављача за сваки предмет набавке са њиховим карактеристикама и описом стања конкуренције на тржишту предмета набавке (чл. 20 и 22).

У поступку ревизије Дом здравља није пружио писане доказе да је процењену вредност јавних набавки за 2020. и 2021. годину одредио на основу испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке, односно није обезбедио писани траг о извршеној провери цена и квалитета предмета набавке у време покретања поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години.

**Откривена неправилност 9:** Дом здравља Обреновац није обезбедио писани траг да је процењену вредност јавних набавки одредио на основу спроведеног испитивања, истраживања тржишта предмета јавне набавке, односно није извршио проверу цена и квалитета добара у време покретања поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години, што није у складу са одредбама члана 64 став 3, а у вези са одредбама члана 16 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно у складу са одредбама чл. 29 и 41 важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 5.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да процењену вредност јавне набавке одређују на основу података добијених испитивањем и истраживањем тржишта предмета јавне набавке који морају бити валидни у време покретања поступка, а који укључују проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично, као и да исте у писаној форми евидентирају и документују у складу са важећим Законом о јавним набавкама.



### 3. Спровођење поступака јавних набавки

Дом здравља Обреновац је, током 2020. и 2021. године спровео укупно 37 поступака јавних набавки, од чега је:

- 1) у 2020. години спроведен 21 поступак, од којих је 12 отворених поступака и 9 поступака јавне набавке мале вредности,
  - 2) у 2021. години спроведено 16 отворених поступака,
- на основу којих су закључени уговори и реализована набавка добара и услуга од изабраних понуђача.

Табела 3. Преглед ревидираних поступака јавних набавки спроведених у 2020. и 2021. години

(износи у динарима)

РБ	Назив јавне набавке	Врста поступка	ЈН	Процењена вредност без ПДВ-а	Вредност уговора без ПДВ	Вредност уговора са ПДВ
1	Санитетско возило	отворени	1/21	4.125.000	4.086.000	4.903.200
2	Санитетско возило	отворени	16/21	4.125.000	4.164.000	4.996.800
3	Погонско гориво за возни парк	отворени	17/21	9.213.360	9.195.467	11.034.450
4	Сервис и поправка возила	отворени	11/21	6.000.000	/	/
5	Медицински материјал (подељен на 19 партија)	отворени	8/21	7.673.670	5.043.381	6.047.117
7	Средства за одржавање хигијене	отворени	14/21	2.148.959	1.857.793	2.229.352
8	Здравствено штампани материјал	отворени	9/21	1.925.620	1.159.461	1.391.353
9	Лабораторијски потрошни материјал, реагенси и тест траке (подељен у 5 партија)	отворени	2/21	6.060.670	5.735.160	6.882.192
10	Осигурање имовине и лица	отворени	12/21	4.500.000	4.442.693	4.624.372
11	Рукавице	отворени	5/20	966.000	931.500	1.117.800
12	Медицински материјал (подељен на 25 партија)	отворени	2/20	6.391.733	6.410.248	7.692.298
12	Сервис и поправка возила	отворени	3/20	5.500.000	/	/
13	Таблетирана СО за реверзну осмозу	отворени	4/2020	154.000	167.300	184.030
14	Потрошни материјал и реагенси за лабораторију (подељен у 5 партија)	отворени	1/20	6.521.400	6.518.084	7.821.700
15	Погонско гориво за возни парк	отворени	6/20	10.140.000	8.579.750	10.295.700
16	Одржавање софтверског пакета "Амбуланте про"	ЈНМВ	1/2020	1.725.000	1.668.000	2.001.600
17	Канцеларијски материјал (подељен у 2 партије)	ЈНМВ	2/2020	1.330.204	1.209.916	1.451.899
18	Осигурање имовине и лица	ЈНМВ	7/2020	4.200.000	4.193.601	4.361.224
19	Материјал за одржавање хигијене	ЈНМВ	9/2020	1.305.461	1.290.503	1.548.603

#### Услови за покретање поступка

Законом о јавним набавкама је прописано да наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки, док само у изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке иако набавка није предвиђена у Плану јавних набавки (члан 52 раније важећег и члан 88 важећег Закона о јавним набавкама).

Увидом у планове јавних набавки за 2020. и 2021. годину, као и у спроведене поступке јавних набавки утврђено је да су узорковане јавне набавке за које је Дом здравља покренуо поступке претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки.

Дом здравља је у 2020. и 2021. години покретао поступке јавних набавки који су претходно били предвиђени у годишњим плановима јавних набавки за 2020. и 2021. годину.

## Комисија за јавну набавку

Поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку коју именује наручилац. Законом о јавним набавкама прописан је начин и услови за образовање комисије за јавну набавку, њен састав, као и садржај решења о образовању комисије<sup>41</sup>.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да решења о образовању комисије за јавне набавке из 2020. године не садрже рокове за извршење задатака комисије.

**Откривена неправилност 10:** Решења о образовању комисије за јавну набавку садрже задатке комисије али не и рокове за њихово извршење, што није у складу са одредбом члана 54 став 3 раније важећег Закона о јавним набавкама.

С обзиром на то да важећим Законом о јавним набавкама није прописана садржина решења о образовању комисије за јавну набавку изостаће препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.

## Конкурсна документација

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

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

- 1) упутство понуђачима како да сачине понуду,
- 2) образац понуде,
- 3) услове и упутство како се доказује испуњеност услова,
- 4) модел уговора,
- 5) врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивање гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл,
- 6) техничку документацију и планове,
- 7) образац структуре понуђене цене, са упутством како да се попуни
- 8) образац трошкова припреме понуде,
- 9) изјаву о независној понуди<sup>42</sup>.

Управа за јавне набавке ближе уређује обавезне елементе конкурсне документације и утврђује оквирне моделе конкурсних документација<sup>43</sup>.

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

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

---

<sup>41</sup> Члан 54 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 92 важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>42</sup> Члан 61 став 4 раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>43</sup> Члан 61 став 10 раније важећег Закона о јавним набавкама.

као јавни позив. Канцеларија за јавне набавке ближе уређује садржину конкурсне документације<sup>44</sup>.

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

### **Јавна набавка број: 3/2020 и 11/2021 – Услуге сервисирања и поправке аутомобила**

Законом о јавним набавкама прописано је да Управа за јавне набавке ближе уређује обавезне елементе конкурсне документације и утврђује оквирне моделе конкурсних документација (члан 61 раније важећег Закона), односно да Канцеларија за јавне набавке ближе уређује садржину конкурсне документације (члан 93 важећег Закона).

Одредбом члана 2 Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова<sup>45</sup> који је донет у складу са раније важећим Законом о јавним набавкама, између осталог, је прописано да конкурсна документација сходно природи предмета набавке у отвореном поступку садржи: врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл.

Одредбом члана 2 Правилника о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки<sup>46</sup> који је донет у складу са важећим Законом о јавним набавкама, између осталог, је прописано да конкурсна документација сходно природи предмета набавке садржи: врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл.

Дом здравља је у току 2020. и 2021. године спровео отворени поступак јавне набавке за услуге сервисирања и поправке аутомобила и то: ЈН 3/2020 процењене вредности 5.500.000 динара и ЈН 11/2021 процењене вредности 6.000.000 динара.

У Конкурсној документацији за обе набавке Дом здравља је навео да ће одлуку о додели уговора донети применом критеријума „најниже понуђена цена“, односно „цена“.

Увидом у образац понуде утврђено је да се критеријум за вредновање понуда састоји само од јединичне цене по радном сату за услугу сервисирања и поправке, односно да у обрасцу понуде нису дате количине. Такође, обрасцем понуде није захтевана цена по врстама услуга (аутомеханичарске услуге, аутоелектричарске услуге, мали сервис....).

Осим наведеног, увидом у образац понуде за наведене јавне набавке утврђено је да цена резервних делова као део предмета набавке, није специфицирана у обрасцу понуде нити у неком другом делу конкурсне документације, као критеријум од утицаја на одлуку о додели уговора.

**Откривена неправилност 11:** Конкурсна документација у јавним набавкама ЈН 3/2020 и ЈН 11/2021 услуге сервисирања и поправке аутомобила није припремљена на такав начин да понуђачи могу на основу ње да припреме прихватљиву понуду јер:

- је у оквиру техничких спецификација наведена само јединична цена услуге сервисирања и поправке без навођења оквирних количина које ће се набавити,
- цена резервних делова као део предмета набавке није обухваћена обрасцем понуде и понуђачима није омогућено да понуде цену за њих и на тај начин определе укупну вредност својих понуда,

<sup>44</sup> Члан 93 став 2 и 4 важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>45</sup> „Службени гласник РС“, број 86/15.

<sup>46</sup> „Службени гласник РС“, број 21/21.

што није у складу са одредбом члана 61 раније важећег Закона о јавним набавкама и одредбом члана 93 важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 6.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да припрему конкурсне документације у поступцима јавних набавки врше сагласно одредбама важећих прописа који уређују ову област, посебно у делу прецизног и јасног одређивања предмета набавке, обима и описа предмета набавке, као и критеријума за доделу уговора, како би се обезбедила одговарајућа стручна оцена достављених понуда.

Дом здравља је након спроведених поступака закључио уговоре о набавци услуга сервисирања и поправке аутомобила. Закључени уговори садрже само јединичну цену услуге у износу од 1.500 динара (без ПДВ-а) по радном часу без навођења вредности на коју се закључује уговор.

Одредбама члана 152 важећег Закона о јавним набавкама, у ставу 1 прописано је да се уговор о јавној набавци, односно оквирни споразум закључује у писаној форми са понуђачем којем је уговор, односно оквирни споразум додељен, док је у ставу 7 прописано да обавезе које наручилац преузима уговором о јавној набавци морају да буду уговорене у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, односно располагање финансијским средствима.

Одредбама члана 49 став 2 овог Закона прописано је да је наручилац дужан да посебним актом, између осталог ближе уреди начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Даље су чланом 160, у ставу 1 тачка 1) наведеног Закона, прописани услови који морају бити испуњени да би се изменио уговор о јавној набавци на начин да се повећа обим набавке. Овим одредбама је одобрена измена уговора под условом да је вредност измене мања од 10% првобитне вредности уговора о јавној набавци добара или услуга, односно мања од 15% првобитне вредности уговора о јавној набавци радова.

На основу напред наведених одредби Закона о јавним набавкама јасно је да је један од битних елемената уговора вредност на коју се уговор закључује јер су само на тај начин обезбеђени услови за праћење реализације уговора како наручилац (Дом здравља) не би повећао обим набавке преко вредности прописане Законом о јавним набавкама, као ни повећао вредност уговора преко износа средстава одобрених финансијским планом.

Овако закључени уговори не обезбеђују податак о висини преузетих обавеза као ни праћење извршења уговора и финансијског плана.

**Откривена неправилност 12:** Дом здравља је у поступку јавне набавке услуга сервисирања и поправки аутомобила за 2020. и 2021. годину закључио уговоре о јавној набавци који садрже само јединичну цену услуге која је предмет набавке, без вредности на коју се уговори закључују, што није у складу са одредбама члана 152 став 7 Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 7.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму неопходне активности и обезбеде да модели уговора о јавним набавкама буду у складу са одредбама члана 152 став 7 Закона о јавним набавкама, односно да садрже све битне елементе уговора који ће обезбедити праћење извршења уговора.

У поступку ревизије утврђено је да је за ЈН 3/2020 чија је процењена вредност износила 5.500.000 динара, вредност извршених набавки 5.411.081 динара (без ПДВ-а), док је за ЈН 11/2021 чија је процењена вредност износила 6.000.000 динара, вредност извршених набавки 3.478.817 динара (без ПДВ-а) током 2021. године.

## **Модел уговора**

Одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година је прописано да модел уговора, као

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

Увидом у конкурсну документацију о спроведеним поступцима јавних набавки утврђено је да модели уговора за 10 јавних набавки који су се извршавали у две буџетске године, нису садржали одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

**Откривена неправилност 13:** Дом здравља Обреновац, за 10 јавних набавки, није обезбедио да модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори који се закључују на период до 12 месеци и извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

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

### Објављивање конкурсне документације и њених измена и допуна

Сагласно раније важећем Закону о јавним набавкама наручилац је био дужан да истовремено са објављивањем позива за подношење понуда, објави конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници<sup>47</sup>. Ако наручилац у року предвиђеном за подношење понуда измени или допуни конкурсну документацију, дужан је да без одлагања измене или допуне објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници<sup>48</sup>.

Сагласно важећем Закону о јавним набавкама наручилац је дужан да истовремено са слањем на објављивање јавног позива, позива за подношење пријава или позива за подношење понуда или преговарање у систему квалификације, пошаље на објављивање конкурсну документацију на Портал јавних набавки<sup>49</sup>. Ако наручилац у року за подношење понуда измени или допуни документацију о набавци, дужан је да без одлагања измене или допуне пошаље на објављивање на Портал јавних набавки, односно стави на располагање на исти начин као и основну документацију<sup>50</sup>.

Дом здравља је објављивао конкурсну документацију истовремено са објављивањем позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки и својој интернет страници, као и њене измене и допуне уколико их је било.

<sup>47</sup> члан 62 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>48</sup> члан 63 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>49</sup> члан 95 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

<sup>50</sup> члан 96 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

## **Додатни услови за учешће у поступку јавне набавке и критеријуми за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке**

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

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац обавезан да поступа на економичан и ефикасан начин, да обезбеди конкуренцију, једнак положај свих привредних субјеката, без дискриминације, као и да поступа на транспарентан и пропорционалан начин (члан 5). Такође, наручилац је дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију. Наручилац не може да ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај, а нарочито не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора. Наручилац не може да одређује услове који би директно или индиректно значили националну, територијалну или личну дискриминацију међу привредним субјектима (члан 7).

Сагласно одредбама члана 10, став 1 и 2 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац дужан да јавну набавку спроведе на начин који је сразмеран предмету јавне набавке и да критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке, техничке спецификације, буду сразмерни обиму, природи и сложености јавне набавке и уговора који произилази из те набавке.

Одредбама члана 114 важећег Закона о јавним набавкама прописано је да се критеријуми за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке могу односити на: испуњеност услова за обављање професионалне делатности, финансијски и економски капацитет и технички и стручни капацитет. Наручилац може да захтева само ниво капацитета који обезбеђује да ће привредни субјект бити способан да изврши уговор о јавној набавци. Такође, критеријуми за избор привредног субјекта морају да буду у логичкој вези са предметом јавне набавке и сразмерни предмету набавке.

### **Јавна набавка број: 12/21 – Услуге осигурања**

Дом здравља је у поступку јавне набавке број: 12/21 – Услуге осигурања, укупне процењене вредности 4.500.000 динара без ПДВ-а одредио критеријум за избор привредног субјекта да понуђач има усаглашен систем пословања са захтевима стандарда ИСО 10002:2016, односно да је његово пословање усаглашено са стандардима управљања процесима поступања по приговорима корисника.

Стандард ИСО 10002:2016 пружа упутство за процес поступања са приговорима који се односе на производе у организацији, укључујући планирање, пројектовање, функционисање, одржавање и побољшање. Овај међународни стандард се бави следећим аспектима поступања са приговорима:

- а) повећање задовољства корисника стварањем окружења усредсређеног на корисника, отвореног за повратне информације (укључујући и приговоре), решавање свих примљених приговора и повећање способности организације да побољша свој производ и кориснички сервис;
- б) укључивање и посвећеност највишег руководства путем адекватног стицања и распоређивања ресурса, укључујући и обуку особља;
- в) препознавање и бављење потребама и очекивањима подносилаца приговора;
- г) обезбеђење подносиоцу приговора процеса у вези са приговорима који је отворен, ефективан и лак за коришћење;

- д) анализирање и вредновање приговора да би се побољшао квалитет производа и корисничког сервиса;
- ђ) проверавање процеса поступања са приговорима;
- е) преиспитивање ефективности и ефикасности процеса поступања са приговорима.

Наведени стандард пословања који је утврђен као критеријум за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке се односе на организацију рада унутар потенцијалног понуђача, кроз стандардизацију и успостављање одговарајућих процедура из наведене области пословања.

У поступку јавне набавке је пристигла само једна понуда која је оцењена као прихватљива.

**Откривена неправилност 14:** Дом здравља Обреновац је конкурсном документацијом одредио ИСО 10002:2016 (управљање квалитетом) као критеријум за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке услуге осигурања, који није у логичкој вези са предметом јавне набавке, што није у складу са одредбама чл. 7 и 114 став 4 Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 9.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да критеријуме за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке одређују тако да буду у логичкој вези са предметом набавке, односно да обезбеде поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације међу понуђачима.

#### **Јавна набавка број: 17/2021 – Погонско гориво за возни парк и нафта за дизел агрегат**

У поступку јавне набавке 17/2021 – Погонско гориво за возни парк и нафта за дизел агрегат, процењене вредности 9.213.360 динара (без ПДВ-а) Дом здравља је, у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта предвидео развијеност продајне мреже на територији Републике Србије од најмање 250 бензинских станица на територији Србије.

Увидом у Јавну базу бензинских станица у Србији, коју води Министарство трговине, туризма и телекомуникација, утврђено је да само један понуђач има више од 250 бензинских станица.

Дом здравља је на тај начин ограничио конкуренцију јер наведени услов онемогућава учешће понуђача који располажу са мањим бројем бензинских станица на територији Србије, што указује и чињеница да је у овој јавној набавци примљена само једна понуда.

У конкретном случају јавне набавке погонског горива за потребе Дома здравља, критеријум најмање 250 бензинских станица није у логичкој вези и није сразмеран предмету јавне набавке. Дом здравља своју здравствену делатност претежно обавља на територији Града Београда, па број бензинских станица на територији Републике Србије није од значаја за обављање делатности Дома здравља.

**Откривена неправилност 15:** Дом здравља је конкурсном документацијом за јавну набавку погонског горива за возни парк и нафте за дизел агрегат, процењене вредности 9.213.360 динара (без ПДВ-а), одредио критеријум за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке, који ограничава конкуренцију, што није у складу са чл. 7, 114 и 133 важећег Закона о јавним набавкама. (Препорука број 9)

#### **Одлука о додели уговора**

На основу Извештаја о стручној оцени понуда наручилац доноси Одлуку о додели уговора. Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да Одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења.

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да наручилац доноси Одлуку о додели уговора ако је у Стручној оцени понуда утврђено да су се стекли услови за доделу

уговора. Одлука о додели уговора мора да буде образложена и да садржи нарочито податке из извештаја о поступку јавне набавке и упутство о правном средству. Наручилац је дужан да Одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да Дом здравља Обреновац није објављивао одлуке о додели уговора, на Порталу јавних набавки, у року од три дана од дана доношења.

**Табела 4. Јавне набавке из узорка за које су одлуке о додели уговора објављене са закашњењем**

Рб	Јавна набавка	Датум Одлуке о додели уговора	Датум када је одлука објављена на порталу јавних набавки	Број дана од доделе уговора до објаве на порталу ЈН	Законски рок за објаву одлуке о додели уговора
1	Гориво за возни парк 17/21	15.07.2021	31.08.2021	47	3
2	Лабораторијски материјал 2/21	12.02.2021	16.04.2021	63	3
3	Медицински материјал 8/21	12.04.2021	21.05.2021	39	3
4	Осигурање 12/21	29.04.2021	21.05.2021	22	3
5	Санитетско возило 1/21	08.02.2021	19.02.2021	11	3
6	Санитетско возило 1/21	13.07.2021	21.07.2021	8	3
7	Сервис возила	28.04.2021	11.05.2021	13	3
8	Средства за хигијену 14/21	07.06.2021	30.06.2021	23	3
9	Здравствено штампани материјал 9/21	12.04.2021	21.05.2021	39	3
10	Сервис и поправка возила 3/20	03.04.2020	13.04.2020	10	3

**Откривена неправилност 16:** Дом здравља није објављивао одлуке о додели уговора, у року од три дана од дана доношења, на Порталу јавних набавки, што није у складу са одредбом члана 146 став 5 важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 10.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да одлуке о додели уговора објављују на Порталу јавних набавки у складу са важећим одредбама Закона о јавним набавкама.

#### 4. Извршење уговора о јавним набавкама

Правилником о набавкама који је донет августа 2020. године уређен је начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Правилником је прописано је да се уговор о набавци доставља лицу задуженом за праћење извршења уговора, финансијској служби и један примерак остаје у предмету о поступку набавке. Одговорно лице из реда запослених за праћење извршења конкретног уговора о јавној набавци се одређује у зависности од врсте предмета набавке и стручног образовања из области која је предмет набавке, а у складу са актом о организацији и систематизацији послова (члан 85). Лице које је одговорно за пријем предмета набавке добара приликом испоруке од стране добављача, прегледа добра ради провере саобразности са уговореним количинама, квалитетом и динамиком испоруке. Извештај о извршеној услузи која је предмет уговора контролишу и потврђују лица која су корисници услуга (члан 86).

Одредбама члана 115 раније важећег Закона о јавним набавкама било је прописано да наручилац може након закључења уговора о јавној набавци без спровођења поступка јавне набавке повећати обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора.

Одредбама чл. 154 – 162 важећег Закона о јавним набавкама, које се примењују и на извршење уговора о јавним набавкама додељеним у поступцима јавних набавки



спроведеним на основу раније важећег Закона о јавним набавкама, утврђена су општа правила за извршење уговора, као и општа правила о изменама уговора, без спровођења поступка јавне набавке. Одредбама члана 160 прописано је да се уговор о јавној набавци може мењати на начин да се повећа обим набавке с тим да вредност измене мора да буде мања од 10 % вредности уговора о јавној набавци добара или услуга. Уговор о јавној набавци може да се измени, без обзира на вредност измене, ако су измене биле предвиђене у документацији о набавци и уговору о јавној набавци на јасан, прецизан и недвосмислен начин, а које могу да укључе и одредбе о промени цене или опција (члан 156).

### ***Извршење уговора о јавној набавци потрошног материјала и реагенаса за лабораторију број 100/5 – Партија II***

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

Дом здравља је у 2020. години спровео отворени поступак јавне набавке потрошног материјала и реагенаса за лабораторију – Партија II, на основу којег је, са изабраним понуђачем Маклер д.о.о. Београд, дана 16. марта 2020. године закључио уговор број 100/5 у вредности од 1.889.666 динара. Уговором је дефинисано да је период важења до 8. марта 2021. године.

У поступку ревизије је, увидом у документацију (уговор, фактуре, извод, аналитичке картице расхода и добављача) утврђено да је Дом здравља у 2021. години извршио набавку добара у износу од 182.780 динара, након истека уговора, позивајући се на уговор који је престао да важи, односно без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама. Расходи извршени по овом основу износе 182.780 динара.

**Откривена неправилност 17:** Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе, након истека уговора закљученог у поступку јавне набавке, за набавку потрошног материјала и реагенаса у 2021. години у износу од 182.780 динара, односно без спроведеног поступка јавне набавке и закљученог уговора о јавној набавци, а да нису постојали разлози за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке, што није у складу са одредбама чл. 11 - 21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама.

**Препорука број 11.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уведу контролне поступке којима ће обезбедити да се набавке добара, услуга и радова планирају и спроводе у складу са прописима који уређују јавне набавке.

## **5. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује**

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

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

Одредбама раније важећег Закона о јавним набавкама, на набавке на које се Закон не примењује, наручилац је био дужан да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.

Дом здравља Обреновац је августа 2020. године донео Правилник о поступцима набавки на које се закон не примењује<sup>51</sup> за поступке при додели уговора набавки на које се закон не примењује за потребе Дома здравља Обреновац.

Одредбама наведеног Правилника Дом здравља Обреновац је у обавези да:

- сачини План набавки на које се закон не примењује - независно од Плана јавних набавки,
- поступке спроводи у складу са начелима Закона о јавним набавкама на начин који је примерен околностима конкретне набавке,
- обезбеди да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене и да са дужном пажњом проверава квалитет предмета набавке,
- донесе Одлуку о предметној набавци,
- припреми конкурсну документацију и пошаље потенцијалним понуђачима (минимум 3 понуђача),
- сачини записник о отварању понуда,
- сачини одлуку о додели уговора,
- обавести понуђача о додели уговора.

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

Дом здравља није све набавке (из узорка) на које се Закон о јавним набавкама не примењује спроводио у складу са одредбама Правилника о поступцима набавки на које се закон не примењује, односно није:

- припремио конкурсну документацију,
- обезбедио конкуренцију слањем позива за подношење понуда на више адреса понуђача,
- сачинио записник о отварању понуда,
- сачинио одлуку о додели уговора.

**Откривена неправилност 18:** Дом здравља није спроводио поступке набавки на које се закон не примењује у складу са одредбама Правилника о поступцима набавки на које се закон не примењује који је био у примени од августа 2020. године и то за 8 набавки чија је вредност извршених расхода 1.767.139 динара.

**Препорука број 12.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да поступке набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује спроводе у складу са одредбама Правилника о поступцима набавки на које се закон не примењује.

## 6. Извештавање о јавним набавкама

Наручилац је био дужан да, у складу са чланом 132 раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 2 Правилника о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама<sup>52</sup>, прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама, као и да доставља у електронској форми Управи за јавне набавке тромесечне извештаје како о спроведеним поступцима јавне набавке, тако и о спроведеним поступцима набавке на које није примењивао одредбе овог закона, закљученим и измењеним уговорима о јавној набавци, обустављеним поступцима јавне набавке, извршењу уговора о јавној набавци и друго. Такође је прописано да је Управа за јавне набавке дужна да на основу достављених тромесечних извештаја наручилаца припреми збирни тромесечни извештај о спроведеним

---

<sup>51</sup> Број 1288-3/1 од 17.августа 2020. године.

<sup>52</sup> Број 320 од 31.03.2014. године.

поступцима и закљученим уговорима и да га објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од месец дана од истека рока тромесечја.

Дом здравља је достављао Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о јавним набавкама у прописаном року у складу са раније важећим Законом о јавним набавкама.

Важећим Законом о јавним набавкама уређено је да Канцеларија за јавне набавке евидентира податке о поступцима јавних набавки и уговорима о јавним набавкама путем аутоматског прикупљања са Портала јавних набавки, а да је наручилац дужан да евидентира податке о вредности и врсти јавних набавки по сваком основу за изузеће, као и јавних набавки на које се закон не примењује и да збирно објављује на Порталу јавних набавки до 31. јануара текуће године за претходну годину, према упутству које Канцеларија за јавне набавке објављује на својој интернет страници (члан 181).

Дом здравља је евидентирао податке о поступцима јавних набавки, односно податке о вредности и врсти јавних набавки које су изузете од примене закона на Порталу јавних набавки.

## Прилог 4 – Расходи за запослене

### 4.1. Обрачун и исплата плата запослених

Дом здравља је у 2021. години извршио расходе за запослене у износу од 666.859.000 динара, што чини 76% од укупно извршених расхода здравствене установе.

Табела 5. Преглед извршених расхода за запослене у 2021. години по изворима финансирања (износи у динарима)

Редни број	Конто	Опис	Износ извршених расхода		
			Укупно	ОСО	из осталих извора
1	2	3	5	6	7
1	411000	Плате, додаци и накнаде запослених	523.975.000	481.869.000	42.106.000
2	412000	Социјални доприноси на терет послодавца	90.259.000	82.380.000	7.879.000
3	413000	Накнаде у натури	536.000	0	536.000
4	414000	Социјална давања запосленима	7.287.000	6.649.000	638.000
5	415000	Накнада трошкова за запослене	15.460.000	13.936.000	1.524.000
6	416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	29.342.000	28.617.000	725.000
	<b>410000</b>	<b>Расходи за запослене</b>	<b>666.859.000</b>	<b>613.451.000</b>	<b>53.408.000</b>

Дом здравља је у 2021. години извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених са припадајућим социјалним доприносима на терет послодавца у износу од 614.234.000 динара, што представља 92% од укупно извршених расхода за запослене.

#### Плате по основу цене рада

Законом о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се плате изабраних, именованих и постављених лица и запослених у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање утврђују на основу: основице за обрачун плата, коефицијента, додатка на плату, обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате и дела плате по основу радног учинка.

Основица за обрачун и исплату плата запослених у државним органима и јавним службама утврђује се актом Владе Републике Србије.

Коефицијенти за обрачун плата запослених у здравственим установама утврђени су Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама<sup>53</sup>. Коефицијент за обрачун плата запослених у дому здравља утврђује се уговором о раду, на основу врсте послова и стручне спреме, одговорности и руковођења и по основу стручно признатих и научних звања. Коефицијент изражава сложеност послова, одговорност, услове рада и стручну спрему.

Део плате по основу радног учинка одређује се процентуалним увећањем основне плате, које изражава признати радни учинак по основу обима рада, квалитета извршеног посла, броја и структуре опредељених осигураних лица, као и других критеријума и мерила утврђених Уредбом о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању

<sup>53</sup> „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, 86/19 - др. закон, 157/20 - др. закон, 19/21, 48/2021 и 123/21 - др. закон.

основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама<sup>54</sup>

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља Обреновац у 2021. години приликом обрачуна плата запослених примењивао основицу за обрачун и исплату плата утврђену актом Владе Републике Србије и коефицијенте прописане Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

Дом здравља је обрачун и исплату плата, додатака и накнада запослених. током 2021. године, вршио у складу са прописима који уређују ову област.

#### Додаци на плату и накнаде плате

Право запослених на додатке на плату и накнаде плате је утврђено прописима којима се уређују права запослених у здравственим установама, и то: Законом о платама у државним органима и јавним службама, Законом о раду, Законом о здравственој заштити и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>55</sup>.

Наведеним прописима утврђено је право на шест различитих додатака на плату и то за: време проведено на раду, рад дужи од пуног радног времена, рад на дан државног и верског празника који је нерадни дан, рад ноћу, рад недељом и приправност. У случају када се истовремено стекну услови за увећање плате по више основа, плата се увећава процентом добијеним сабирањем процената увећања по свим основама.

У поступку ревизије, за одабрани узорак, увидом у обрачунске листиће запослених, решења о прековременом раду и евиденције присутности на раду, утврђено је да је Дом здравља примењивао прописане основице и додатке на плату и накнада плате.

Дом здравља Обреновац је у 2021. години приликом обрачуна плата запослених примењивао основице и проценте за додатке за плате у складу са одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама и Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

#### Кадровски план Дома здравља Обреновац

Одредбама члана 161 Закона о здравственој заштити<sup>56</sup> прописано је да министар доноси кадровски план за запослене у здравственим установама у јавној својини за територију Републике Србије кога чини укупан број запослених обухваћен појединачним кадровским плановима здравствених установа у јавној својини. Даље је прописано да кадровски план представља максимални број запослених у здравственим установама у јавној својини.

Министар здравља је је 2020. године донео Кадровски план Дом Здравља Обреновац за 2020. годину (са изменама и допунама), којима је утврђен укупан број запослених од 466 запослених, од чега 424 запослених обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања на основу уговора са Републичким фондом за здравствено осигурање<sup>57</sup>.

У поступку ревизије је утврђено да је број запослених у Дому здравља Обреновац у складу са Кадровским планом.

<sup>54</sup> „Службени гласник РС“, бр. 100/11, 63/12, 101/12, 46/13, 113/17 - др. закон, 21/18 и 95/18 - др. закон, 10/19, 86/19 - др. закон, 13/20, 157/20 - др. закон и 123/21 - др. закон.

<sup>55</sup> „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 - Анекс I.

<sup>56</sup> „Службени гласник РС“, бр. 25/2019.

<sup>57</sup> Број: 112-01-31/2020-02 од 12. фебруара 2020. годину, Број :112-01-31/2020-02 од 19. октобра 2020, Број 112-01-31/2020-02 од 24. децембра 2020. године.

## Увећање плата запослених

Обрачун и исплата увећања плате из сопствених прихода у здравственим установама уређени су Законом о здравственој заштити, Законом о платама у државним органима и јавним службама и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Сагласно члану 144 став 1 тачка 3) Закона о здравственој заштити, здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад из прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом. Ставом 10 истог члана прописано је да здравствена установа у јавној својини која, поред средстава за рад из јавних прихода, остварује и сопствене приходе, може увећати основну плату запослених, у складу са прописима којима се уређују плате запослених у јавним службама.

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

Одредбама члана 94 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>58</sup>, уређено је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода. У ставу 2 истог члана уређено је да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање права из става 1 овог члана и о томе обавести репрезентативни синдикат, док је ставом 3 уређено да се елементи за обрачун и исплату плата у складу са ставом 1 тог члана, утврђују општим актом послодавца.

Вршилац дужности директора Дома здравља је 4. августа 2016. године донео Правилник о критеријима и поступку за исплату новчане награде – стимулације запосленима у Дому здравља Обреновац којим је прописано да се стимулација исплаћује запосленима који квалитетно и ефикасно обављају послове и задатке пре планираних рокова, и/или обављају послове чији је обим ванредно повећан, и/или на свом радном месту трпе повећан напор, и/или који обављају послове непопуњеног радног места и/или раде у комисијама свих врста за које не остварују право на накнаду. Износ стимулације који се може исплатити износи највише до 30% плате запосленог.

Одредбом члана 4 наведеног Правилника је прописано да се право на стимулацију може остварити на свим пословима које обављају запослени у Дому здравља.

Одредбом члана 5 истог Правилника је прописано да директор Дома здравља одлучује да ли ће се у одређеном месецу исплатити стимулација, којим запосленима и у ком проценту или износу, као и да се о исплати стимулације за одређени месец одлучује решењем.

---

<sup>58</sup> Службени гласник бр. 96/19 и 58/20 – Анекс 1.

Увидом у Завршни рачун Дома здравља за 2021. годину утврђено је да је у 2021. години Дом здравља остварио укупне приходе у износу од 865.016.000 динара, од чега се износ од 75.322.000 динара односи на приходе од продаје добара и услуга.

Према наводима одговорних лица, Дом здравља је у 2021. години остварио приходе од продаје добара и услуга који потичу од пружања услуга уз наплату на захтев физичких лица и то: услуга издавања лекарских уверења за возаче, лекарских уверења за школовање, лекарских уверења за смештај детета у дом, лекарских уверења за смештај у дом за стара лица, претходних и периодичних прегледа радника и друго.

Дом здравља је у 2021. години извршио расходе на име увећања плата у износу од 5.395.000 динара из сопствених прихода.

У поступку ревизије, увидом у документацију, уочена су два начина исплате увећања плата запосленима:

1. стимулације запосленима које су на основу решења директора установе исплаћене у укупном износу од 4.987.000 динара и
2. стимулације директора по Одлуци Управног одбора која је исплаћена у износу од 408.000 динара.

Увидом у документацију, која је била основ за извршавање расхода по основу увећања плате запосленима у току 2021. године, утврђено је да је Дом здравља вршио обрачун и исплату увећане плате запосленима на основу Одлука о увећању зараде које је доносио директор Дома здравља, на основу предлога непосредног руководиоца.

Запосленима је у 2021. години по основу критеријума - повећаног обима посла и изузетног залагања у обављању радних задатака током месеца исплаћиван износ стимулације највише до 30.000 динара на месечном нивоу.

Уговором о међусобним правима и обавезама између лица које је именовано за в.д. директора и послодавца број: 4300 од 7. децембра 2018. године на основу Одлуке Управног одбора увећана је плата вршиоца дужности директора за 30% по основу прихода који нису јавни приходи.

Дом здравља није на месечном нивоу утврђивао укупне приходе и расходе извршене ради остваривања сопствених прихода, а самим тим ни учешће трошкова рада у наведеним приходима нити о томе обавештавао репрезентативни синдикат. На тај начин, Дом здравља није обезбедио услове за праћење трошкова који настају приликом остваривања прихода на тржишту и утврђивање висине прихода који се могу издвојити за увећање плата запослених, па тако ни услове за примену члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

**Откривена неправилност 19:** Дом здравља је током 2021. године увећавао плате запосленима и по том основу извршио расходе у износу од 5.395.000 динара, а да није утврђивао сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу, није на месечном нивоу утврђивао приходе и расходе за остваривање права на увећање плата и није о томе обавештавао репрезентативни синдикат, што није у складу са одредбом члана 12 став 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 94 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

**Препорука број 13.** Препоручује се одговорним лицима Дом здравља да обрачун и исплату увећања плате врше сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, као и да након утврђивања прихода и расхода за остваривање права на увећање плата на месечном нивоу, о томе обавештавају репрезентативни синдикат, у складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 94 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

## **4.2. Увођење скраћеног радног времена**

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

Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини<sup>59</sup>.

Одредбама члана 16 Закона о безбедности и здрављу на раду прописано је да је послодавац дужан да актом о процени ризика, на основу оцене службе медицине рада, одреди посебне здравствене услове које морају испуњавати запослени на радном месту са повећаним ризиком, као и да служби медицине рада, коју ангажује, обезбеди услове за самостално обављање послова заштите здравља запослених. Одредбама члана 41 став 1 наведеног закона прописано је да послодавац ангажује службу медицине рада за обављање послова заштите здравља запослених на раду. Ставом 2 истог члана прописано је да је служба медицине рада дужна да обавља послове у складу са овим законом, а нарочито, између осталог, да учествује у идентификацији и процени ризика на радном месту и радној околини приликом састављања акта о процени ризика, као и да оцењује и утврђује посебне здравствене способности које морају да испуњавају запослени за обављање одређених послова на радном месту са повећаним ризиком.

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

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

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

---

<sup>59</sup> „Службени гласник РС”, бр. 72/06, 84/06 - испр., 30/10 и 102/15.



послова обављају на радним местима која су утврђена као радна места са повећаним ризиком.

Законом о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се плата исплаћује за рад у пуном радном времену, односно радном времену које се сматра пуним (члан 6).

Дом здравља је, на основу извршеног снимања организације рада, препознавања и утврђивања опасности и штетности, процењивања ризика у односу на опасности и штетности и утврђивања начина и мера за отклањање, смањење или спречавање ризика, у 2020. години, донео Акт о процени ризика на радном месту и у радној околини, којим су утврђена радна места са повећаним ризиком.

Дом здравља Обреновац је донео Акт о процени ризика на радним местима и у радној околини<sup>60</sup> у писаној форми за сва радна места, којим је извршена процена ризика и утврђена су радна места са повећаним ризиком, као и начин и мере за њихово отклањање, на основу извршене стручне анализе службе медицине рада.

Актом су обухваћена сва радна места из важећег Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља Обреновац увео скраћено радно време запосленима:

- чија су радна места утврђена као радна места са повећаним ризиком у складу са Актом о процени ризика и
- применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, а за чија радна места Актом о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком.

Табела 6. Преглед радних места са скраћеним радним временом.

РБ	Радна места на којима је уведено скраћено радно време у Дому здравља Обреновац	радno време/ часова недељно
1	Служба за хитну медицинску помоћ	35
2	Служба за радиолошку и лабораторијску дијагностику	30,36
3	Служба за стоматолошку заштиту	30,37
4	Служба за хемодијализу	36
5	Служба за кућно лечење и патронажа	37
6	Служба за правне, економске финансијске послове, техничке и друге сличне послове - Одељење инвестиционог одржавања и техничког одржавања (радno место, техничар одржавања одеће и радник у вешерају)	30,37

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља увео скраћено радно време запосленима за која Актом о процени ризика није утврђено да су радна места са повећаним ризиком. Дужина радног времена је скраћена применом смерница датих у члану 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. На овај начин Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе за плате у износу од најмање 4.836.027 динара за време које није проведено на раду, односно за 262 часова који нису проведени на раду (разлика између пуног радног времена или времена које се сматра пуним и стварно проведеног времена на раду).

**Откривена неправилност 20:** Дом здравља је увео скраћено радно време запосленима применом смерница из члана 38 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне

<sup>60</sup> Број 1123 од 22.07.2020. године

самоуправе а за чија радна места Актом о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком, што није у складу са одредбама члана 52 став 2 Закона о раду и члан 37 и 38 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

**Препорука број 14.** Препоручује се одговорним лицима Дом здравља да акта којима се уводи скраћено радно време ускладе са прописима који уређују ову област.

Осим наведених прописа, Законом о здравственој заштити одредбама члана 107 став 2 тач. 10) и 11), прописано је да завод за медицину рада који оснива Република Србија, између осталог, предлаже критеријуме за утврђивање радног места са повећаним ризиком у здравственим установама и приватној пракси и предлаже критеријуме за скраћење времена изложености штетностима на местима рада са повећаним ризиком у здравственим установама и приватној пракси.

Поред наведених одредби Посебног колективног уговора за здравствене установе, за уређивање радно-правног института скраћеног радног времена од важности су и одредбе члана 146. Наведеним одредбама уређено је да су учесници овог уговора сагласни да се приступи утврђивању јединствене методологије за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама, као и да исту доноси здравствена установа која обавља делатност медицине рада (завод за медицину рада) уз сарадњу са потписницима овог уговора, у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог уговора. Идентичне одредбе садржане су и у члану 143 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе који је примењиван у 2019. години. Поред тога, у одредби члана 144 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе<sup>61</sup>, који је примењиван у периоду 2015-2018 година, уређено је утврђивање јединствених критеријума од учесника уговора. Међутим, јединствени критеријуми, односно методологија за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама није донета иако су протекли готово сви рокови за доношење.

### **Скретање пажње**

У циљу уједначеног утврђивања радних места са повећаним ризиком, у вези са одредбама члана 146 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, скрећемо пажњу да завод за медицину рада који оснива Република Србија, уз сарадњу са потписницима Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, није донео јединствену методологију за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама.

## **4.3. Друга примања запослених**

### **Отпремнина при одласку у пензију**

Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (члан 105 став 1 тачка 1) је уређено да је послодавац дужан да запосленом исплати отпремнину при одласку у пензију у висини три просечне плате запосленог у последњих 12 месеци, с тим што тако исплаћена отпремнина не може бити нижа од три просечне плате код послодавца у последњих 12 месеци, односно три просечне зараде исплаћене у Републици Србији према

---

<sup>61</sup> Сл. гласник РС“, бр. 1/15.

последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, ако је то за запосленог повољније.

Дом здравља, у 2021. години, извршио расходе за отпремнине при одласку у пензију за петнаест запослених у укупном износу од 5.925.313 динара.

У поступку ревизије извршен је увид у документацију (решење о престанку радног односа због одласка у пензију, решење о утврђивању права на исплату отпремнине, потврда о оствареној просечној заради, картице исплаћених зарада, обрачун, захтев за обезбеђење средстава за исплату отпремнине, извод, обавештење о поднетој појединачној пореској пријави) на основу које су извршавани расходи за отпремнине приликом одласка у пензију.

### **Јубиларна награда**

Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (члан 105 ст. 6 и 7) уређено је послодавац дужан да запосленом исплати јубиларну награду у износу од:

- 1) 50% просечне зараде у Републици Србији – за 10 година рада проведених у радном односу;
- 2) једне просечне зараде у Републици Србији – за 20 година рада проведених у радном односу;
- 3) једне и по просечне зараде у Републици Србији – за 30 година рада проведених у радном односу;
- 4) две просечне зараде у Републици Србији – за 35 година рада проведених у радном односу;
- 5) три просечне зараде у Републици Србији - за 40 година рада проведених у радном односу.

Дом здравља је у 2021. године извршио расходе за јубиларне награде 46 запослених у укупном износу од 8.281.689 динара.

Увидом у документацију (решење о утврђивању права на јубиларну награду, обрачун, требовање, извод, обавештење о поднетој појединачној пореској пријави) на одабраном узорку од 14 запослених, утврђено је да је Дом здравља, у 2021. години, обрачунао и исплатио јубиларне награде запосленима у прописаном износу у зависности од броја година рада проведених у радном односу, према статистичким подацима о просеку зараде у Републици Србији из децембра месеца претходне године.

На основу узорковане документације утврђено је да су расходи за јубиларне награде обрачунати и исплаћени у складу са прописима и решењима о утврђивању права на јубиларну награду.

### **Остале награде**

Дом здравља је у току 2021. године извршио расходе у износу од 21.059.919 динара за исплату награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, по основу Закључка Владе Републике Србије<sup>62</sup>.

Закључком је дата сагласност за исплате награда са припадајућим порезом и доприносима за обавезно социјално осигурање, запосленима у здравственим установама из Плана мреже здравствених установа, чије се плате финансирају из средстава обавезног здравственог осигурања, који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 (Ковид награда).

У поступку ревизије извршен је увид у документацију везану за обрачун исплате

<sup>62</sup> 05 број: 53-9870/2020 од 3. децембра 2020. године.

Ковид награда запосленима у Дому здравља (месечне одлуке о исплати Ковид награда запосленима који су учествовали у збрињавању пацијената оболелих од Ковид 19, обрачунске листиће запослених).

Дом здравља је обрачунао и исплатио награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 у складу са Закључком Владе Републике Србије и Одлукама о исплати Ковид награда запосленима који су учествовали у збрињавању пацијената оболелих од Ковид 19.