



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



**Број: 400-1041/2022-05/18
Београд, 22. новембар 2022. године**

Мисија

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

¹ Насловна слика преузета са странице <http://www.dzsmepalanka.rs/index.html>

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 25 препорука које су усмерене на:

- планирање и спровођење поступака јавних набавки и набавки на које се закон не примењује;
- праћење извршења уговора за набавке добара, услуга и радова;
- ажурирање Акта о процени ризика и увођења скраћеног радног времена;
- унапређење система интерних контрола.

Резиме

Дом здравља Смедеревска Паланка, Смедеревска Паланка (у даљем тексту: Дом здравља):

Набавку добара и услуга у износу од 8,4 милиона динара није извршио у складу са Законом о јавним набавкама и Законом о буџетском систему

- набавио добра и услуге у износу од 4,4 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке;
- набавио добра и услуге у износу од 4 милиона динара без закљученог уговора, односно наруџбенице сачињених и потврђених у писаној форми пре плаћања обавезе.

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

- није пружио писане доказе:
 - о спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке и
 - да је у потпуности обезбедио конкуренцију приликом спровођења набавки добара и услуга на које се Закон о јавним набавкама не примењује;
- сачинио моделе уговора о јавним набавкама и решења о образовању комисије за јавне набавке који не садрже све прописане елементе.

Обрачун и исплату плата запослених и других примања у 2021. години вршио је у складу са прописима који уређују ову област, осим у делу исплате солидарне помоћи и осталих награда.

Није ажурирао Акт о процени ризика и увео је скраћено радно време запосленима супротно прописима који уређују ову област.

САДРЖАЈ:

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....	6
1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА.....	6
1.1 Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке не садржи све прописане елементе и није објављен на интернет страници Дома здравља.....	6
1.2 Дом здравља је у складу са законом донео годишње планове јавних набавки за 2020. и 2021. годину.	8
1.3 Предлози планова потреба о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки нису састављени по утврђеној процедури.....	9
1.4 Дом здравља није пружио писане доказе о спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке.....	9
1.5 Дом здравља је покретао поступке јавних набавки у складу са прописима али садржина решења о образовању комисије као и изјаве о непостојању сукоба интереса нису потпуне.	10
1.6 Дом здравља је конкурсну документацију састављао на прописани начин осим садржине модела уговора и исту није објављивао на интернет страници Дома здравља.....	11
1.7 Дом здравља је поступак отварања и стручне оцене понуда као и доделу уговора спроводио у складу са Законом о јавним набавкама, осим објављивања одлука о додели уговора на интернет страници Дома здравља.	12
1.8 Дом здравља је набавио добра и услуге најмање у износу од 4,4 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке.	15
1.9 Дом здравља је набавио добра и услуге најмање у износу од 4 милиона динара без закљученог уговора, односно наруџбенице сачињених и потврђених у писаној форми пре плаћања обавезе	16
1.10 Дом здравља није пружио писане доказе да је у потпуности обезбедио конкуренцију приликом спровођења набавки на које се Закон не примењује.	16
1.11 Дом здравља је евидентирао податке и извештавао о набавкама у складу са прописима.....	17
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ.....	18
2.1.Дом здравља је обрачунавао и исплаћивао плате запосленима у складу са прописима који уређују ову област, осим што није донео одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе.	18
2.2.Дом здравља није ажурирао Акт о процени ризика и увео је скраћено радно време запосленима супротно прописима који уређују ову област.	19
2.3.Број запослених у Дому здравља је у складу са Кадровским планом.	20
2.4.Дом здравља је обрачунао и исплатио друга примања запосленима у складу са прописима, осим исплате солидарне помоћи и осталих награда.....	20
Скретање пажње.....	23
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА.....	25
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА.....	33
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ.....	35
1. ПРЕДМЕТ РЕВИЗИЈЕ.....	35
2. РЕВИДИРАНИ ПЕРИОД ПОСЛОВАЊА.....	35
3. ИНФОРМАЦИЈЕ О СУБЈЕКТУ РЕВИЗИЈЕ.....	35
4. ОБИМ РЕВИЗИЈЕ, ОГРАНИЧЕЊА У ПОГЛЕДУ ОБИМА.....	40

5. КРИТЕРИЈУМИ.....	40
6. МЕТОДОЛОГИЈА РАДА.....	40
7. СТАНДАРДИ РЕВИЗИЈЕ ПРИМЕЊЕНИ У РЕВИЗИЈИ.....	41
V Прилози.....	42
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија	43
Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова.....	54
Прилог 3 – Расходи за запослене	76

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА

1.1 Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке не садржи све прописане елементе и није објављен на интернет страници Дома здравља.

1.1.1. Правилници о ближем уређењу поступка јавне набавке нису објављени на интернет страници Дома здравља.

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца објави на својој интернет страници.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља није објавио Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године на својој интернет страници што није у складу са чланом 22 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама и није објавио Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године што није у складу са чланом 49 став 3 важећег Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.1. Доношење и примена интерних аката.

1.1.2. Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке не садржи одредбе којима је ближе уређен начин планирања и спровођења набавки друштвених и других посебних услуга

Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди набавке друштвених и других посебних услуга.

У поступку ревизије утврђено је да Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке не садржи одредбе којима се ближе уређује начин планирања и спровођења набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 важећег Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.1. Доношење и примена интерних аката.

1.1.3. Дом здравља је донео Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места којим је одређено радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки.

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки. Наручилац, чија је укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од

25 милиона динара мора да има најмање једног службеника за јавне набавке.

Важећим Законом о јавним набавкама предвиђена је обавеза наручиоца да лицима која обављају послове јавних набавки омогући оспособљавање за обављање послова јавних набавки и полагање испита за службеника за јавне набавке, као и континуирано усавршавање.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Смедеревска Паланка уређено је да послове јавних набавки за Дом здравља обавља руководиоца правних, кадровских и административних послова – помоћник директора у оквиру Правно-економске службе.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.1. Доношење и примена интерних аката, Службеник за јавне набавке.

1.1.4. Дом здравља није донео план набавки на које се Закон не примењује.

Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године уређено је да се План набавки састоји од плана јавних набавки и плана набавки на које се закон не примењује.

У поступку ревизије утврдили смо да Дом здравља није донео план набавки на које се Закон не примењује како је то предвиђено чланом 6 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки.

1.1.5. Дом здравља није Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке ближе уредио начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.

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

У поступку ревизије утврдили смо да Дом здравља није Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године ближе уредио начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки.

1.2 Дом здравља је у складу са законом донео годишње планове јавних набавки за 2020. и 2021. годину.

1.2.1. План јавних набавки за 2020. годину садржи све прописане елементе и објављен је 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 и објављен је 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 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, План јавних набавки за 2020. годину.

1.2.2. План јавних набавки за 2021. годину садржи све прописане елементе и објављен је на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља у прописаном року.

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 и 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 садржи све прописане елементе, објављен је на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља у прописаном року у складу са одредбама члана 88 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, План јавних набавки за 2021. годину.

1.3 Предлози планова потреба о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки нису састављени по утврђеној процедури.

1.3.1. Предлоге планова потреба Дома здравља о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2020. и за 2021. годину није донела комисија образована од стране в.д. директора Дома здравља и није дато мишљење стручног савета Дома здравља.

Одредбама члана 6 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке је прописано да за израду предлога плана потреба здравствене установе, директор здравствене установе образује комисију. Одредбама члана 7 наведене уредбе предвиђено је да предлог плана потреба које су израђене од комисије доставља се на мишљење стручном савету здравствене установе.

У току поступка ревизије утврђено је да в.д. директора Дома здравља није формирао комисију за израду предлога плана потреба о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2020. и 2021. годину и да Стручни савет није дао мишљење на Предлоге планова потреба за 2020. годину и за 2021. годину, пре утврђивања предлога и достављања Управном одбору Дому здравља.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Планирање централизованих јавних набавки.

1.4 Дом здравља није пружио писане доказе о спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке.

1.4.1. Дом здравља није пружио писане доказе о спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цена и квалитета предмета набавке, периода гаранције, одржавања и слично као и доказе да је процењена вредност била валидна у време покретања поступка.

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 и извршења јавне набавке.

Дом здравља није обезбедио писани траг да је процењену вредност јавних набавки одредио на основу спроведеног испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке, цена и квалитета, периода гаранције, одржавања и слично, тако да буде валидна у време покретања поступка јавних набавки у 2020. и 2021. години, што није у складу са одредбом члана 64 став 3, а у вези са одредбом члана 16 став 1 раније важећег Закона о јавним

набавкама, односно чл. 29 и 41 важећег Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Процењена вредност јавних набавки.

1.5 Дом здравља је покретао поступке јавних набавки у складу са прописима али садржина решења о образовању комисије као и изјаве о непостојању сукоба интереса нису потпуне.

1.5.1. 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.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Услови за покретање поступка.

1.5.2. Изјаве о непостојању сукоба интереса нису потписане од стране свих чланова комисије и Решења о образовању комисије за јавну набавку не садрже рокове за извршење задатака комисије.

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 изјаве о непостојању сукоба интереса нису потписане од стране свих чланова комисије у три поступка јавне набавке из 2020. године и 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.

У вези са утврђеним изостаће препорука јер је у поступку ревизије утврђено да су у свим спроведеним поступцима јавних набавки у 2021. години потписане изјаве о непостојању сукоба интереса, као и да важећим Законом о јавним набавкама није прописана садржина решења о образовању комисије за јавну набавку.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Комисија за јавну набавку.

1.5.3. Дом здравља је сачињавао огласе о јавним набавкама прописане садржине и исте објављивао на Порталу јавних набавки али не и на интернет страници Дома здравља.

Законом о јавним набавкама утврђена је садржина огласа о јавној набавци и прописан је начин објављивања огласа на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца, као и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа у зависности од процењене вредности јавне набавке (чл. 55 и 57 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 105 важећег Закона о јавним набавкама).

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да су огласи о јавној набавци садржали све прописане елементе и објављивани су на Порталу јавних набавки. Огласи нису објављивани на интернет страници Дома здравља, што није у складу са чланом 57 ст. 1 и 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним изостаће препорука јер важећим Законом о јавним набавкама није прописана обавеза објављивања огласа о јавној набавци на интернет страници наручиоца.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Огласи о јавној набавци.

1.6 Дом здравља је конкурсну документацију састављао на прописани начин осим садржине модела уговора и исту није објављивао на интернет страници Дома здравља.

1.6.1. Дом здравља, у седам од укупно осам спроведених поступака јавних набавки, није обезбедио да, модели уговора и уговори који се закључују на период до 12 месеци и извршавају у две буџетске године, садрже одредбу у вези са реализовањем обавеза које доспевају у наредној буџетској години.

Одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година уређено је да модел уговора, као обавезни елемент конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке, мора садржати одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

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

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Модел уговора.

1.6.2. Дом здравља није објављивао на својој интернет страници конкурсну документацију истовремено са објављивањем позива за подношење понуда.

Раније важећим Законом о јавним набавкама је било прописано да је наручилац дужан да истовремено са објављивањем позива за подношење понуда, објави конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници

Увидом у документацију узоркованих јавних набавки које су спроведене у току 2020. године утврђено је да је Дом здравља објављивао конкурсну документацију истовремено са објављивањем позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки али није на својој интернет страници, што није у складу са одредбом члана 62 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним изостаје препорука јер важећим Законом о јавним набавкама није прописана обавеза да се истовремено објављивања позива за подношење понуда и конкурсна документација објаве на интернет страници наручиоца.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Објављивање конкурсне документације и њених измена и допуна.

1.7 Дом здравља је поступак отварања и стручне оцене понуда као и доделу уговора спроводио у складу са Законом о јавним набавкама, осим објављивања одлука о додели уговора на интернет страници Дома здравља.

1.7.1. Комисије за јавне набавке Дома здравља су отварале понуде истог дана по истеку рока за њихово подношење и водиле записнике који садрже све прописане податке.

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да се отварање понуда спроводи одмах након истека рока за подношење понуда и да је наручилац дужан да води записник о поступку отварања понуда, као и подаци који се уносе у записник (чл. 103 и 104). Правилником о поступку отварања понуда, који је ступио на снагу 1. јула 2020. године је утврђено да се отварање понуда спроводи аутоматски путем Портала јавних набавки, који формира записник о отварању понуда.

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

у складу са одредбама чл. 103 и 104 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Записник о отварању понуда.

1.7.2. Комисије за јавне набавке Дома здравља су сачињавале извештаје о стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки који садрже прописане податке.

Законом о јавним набавкама уређена је обавеза комисије за јавну набавку да састави писани извештај о стручној оцени понуда, односно извештај о поступку јавне набавке, као и подаци које исти мора да садржи (члан 105 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 145 важећег Закона о јавним набавкама).

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је комисија за јавну набавку након спроведене стручне оцене понуда састављала писани извештај о стручној оцени понуда који је садржао прописане податке у складу са одредбама члана 105 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно члана 145 важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Извештај о стручној оцени понуда.

1.7.3. Дом здравља је доносио одлуке о додели уговора за све узорковане јавне набавке и објављивао их на Порталу јавних набавки али не и на интернет страници Дома здравља.

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, док важећим законом није прописана обавеза објављивања на својој интернет страници (члан 108 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 146 став 5 важећег Закона о јавним набавкама).

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља доносио одлуке о додели уговора и објављивао их на Порталу јавних набавки али није на својој интернет страници, што није у складу са одредбом члана 108 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним изостаће препорука јер важећим Законом о јавним набавкама није прописана обавеза да се одлуке о додели уговора објаве на интернет страници наручиоца.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Одлука о додели уговора.

1.7.4. Дом здравља је обавештења о закљученом уговору и обавештења о додели уговора објављивао у прописаном року.

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од закључења уговора, односно оквирног споразума (члан 116 став 1). Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума (члан 109 став 1).

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао обавештења о закљученом уговору и обавештења о додели уговора објављивао у прописаном року у складу са чланом 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 109 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Обавештење о додели уговора.

1.7.5. Дом здравља је закључивао појединачне уговоре у складу са оквирним споразумима закљученим у поступцима централизованих јавних набавки.

Републички фонд за здравствено осигурање на основу прикупљених, обједињених и анализираних планова потреба здравствених установа доноси План централизованих јавних набавки. На основу плана, у складу са законом, спроводи централизоване јавне набавке за потребе здравствених установа са којима има закључене уговоре поводом остваривања права на здравствену заштиту. Централизоване јавне набавке се спроводе за робе и услуге предвиђене чланом 11 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

У поступку ревизије испитали смо уговоре који су закључени на основу оквирних споразума закључених у централизованим поступцима јавних набавки које су спроведене током 2020. и 2021. године. Извршена је провера усклађености тих уговора са оквирним споразумима које је закључио Републички фонд за здравствено осигурање, а посебно предмета и цене предвиђене оквирним споразумима.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Закључивање уговора о јавним набавкама на основу оквирних споразума.

1.8 Дом здравља је набавио добра и услуге најмање у износу од 4,4 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке.

1.8.1. Дом здравља је повећао обим предмета набавке у износу од 3,2 милиона динара, односно више од 10% првобитне вредности закључених уговора, без спроведеног поступка, а да нису постојали разлози за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке.

Важећим Законом о јавним набавкама су утврђена општа правила о изменама уговора без спровођења поступка јавне набавке (чл. 154 – 162). Одредбама чл. 7, 7а, и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама и чл. 11 – 21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама прописани су изузеци од примене Закона о јавним набавкама.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља, приликом извршења четири уговора, повећао обим предмета набавке, у износу од 3,2 милиона динара, односно више од 10% првобитне вредности закључених уговора, без спроведеног поступка јавне набавке, 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.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама.

1.8.2. Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе у укупном износу од 1,2 милиона динара након истека уговора, односно без закљученог уговора и без спроведеног поступка јавне набавке, 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.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља, у току 2020. и 2021. године, преузимао обавезе и извршавао расходе у укупном износу од 1,2 милиона динара по основу уговора који су престали да важе, односно без закљученог уговора и без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а, и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама и чл. 11-21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 18).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Набавке по основу уговора који су престали да важе.

1.9 Дом здравља је набавио добра и услуге најмање у износу од 4 милиона динара без закљученог уговора, односно наруџбенице сачињених и потврђених у писаној форми пре плаћања обавезе .

1.9.1. Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе у укупном износу од 4 милиона динара без закљученог уговора, односно наруџбенице (која садржи битне елементе уговора) сачињених и потврђених у писаној форми пре плаћања обавезе.

Чланом 58 став 1 и 2 Закона о буџетском систему прописано је да се расход и издатак из буџета заснива на рачуноводственој документацији. Правни основ у складу са законом и износ преузетих обавеза, који проистичу из изворне рачуноводствене документације, морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља, у току 2020. и 2021. године, преузео обавезе и извршио расходе у укупном износу од 4 милиона динара без закљученог уговора, односно наруџбенице (која садржи битне елементе уговора) сачињених и потврђених у писаној форми пре плаћања обавезе , што није у складу са одредбама члана 58 став 2 Закона о буџетском систему.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 19).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Набавке без закљученог уговора.

1.10 Дом здравља није пружио писане доказе да је у потпуности обезбедио конкуренцију приликом спровођења набавки на које се Закон не примењује.

1.10.1. Дом здравља није пружио писане доказе да је приликом спровођења, четири набавке добара и услуга у 2020. години и осам набавки добара и услуга у 2021. години на које се Закон о јавним набавкама не примењују, обезбедио конкуренцију.

Законом о јавним набавкама прописано је на које набавке се Закон о јавним набавкама не примењује, односно које набавке су изузете од примене одредби Закона о јавним набавкама. Приликом спровођења ових набавки, наручилац је дужан да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене, односно примењују се начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке.

Увидом у документацију која се односи на узорковане набавке утврђено је да Дом здравља није пружио писане доказе да је обезбедио конкуренцију приликом спровођења четири набавке добара и услуга у 2020. години укупне вредности 1,3 милиона динара и осам набавки добара и услуга у 2021. години укупне вредности 2,2 милиона динара на које се Закон о јавним набавкама не примењује, што није у складу са одредбом члана 39 став 3 а у вези са чланом 10 раније важећег Закона о јавним набавкама и није у складу са одредбом члана 27 став 2 а у вези са чланом 7 важећег Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 20).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.5. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује.

1.11 Дом здравља је евидентирао податке и извештавао о набавкама у складу са прописима.

1.11.1. Дом здравља је достављао Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о јавним набавкама у прописаном року.

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

Увидом у достављене кварталне (тромесечне) извештаје Дома здравља утврђено је да је Дом здравља достављао Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о јавним набавкама у прописаном року у складу са раније важећим Законом о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.6. Извештавање о јавним набавкама.

1.11.2. 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.

Важећим Законом о јавним набавкама прописано 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).

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.6. Извештавање о јавним набавкама.

2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

2.1. Дом здравља је обрачунавао и исплаћивао плате запосленима у складу са прописима који уређују ову област, осим што није донео одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе.

2.1.1. Дом здравља је обрачун и исплату плата запослених вршио у складу са прописима који уређују ову област.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља, приликом обрачуна плата запослених у 2021. години, примењивао основицу за обрачун и исплату плата утврђену актом Владе Републике Србије, коефицијенте уређене Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама и део плате по основу радног учинка у складу са Уредбом о корективном коефицијенту.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.1. Плате, додаци и накнаде запослених, Плате по основу цене рада.

2.1.2. Дом здравља је обрачун и исплату додатака на плату и накнада запослених вршио у складу са прописима који уређују ову област.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља, у 2021. години, приликом обрачуна плата запослених примењивао основице и проценте за увећање плата 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 3 – Расходи за запослене, 3.1. Плате, додаци и накнаде запослених, Додаци на плату и накнаде плате.

2.1.3. В.д. директора Дома здравља није донео одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе.

Одредбама члана 58 Закона о здравственој заштити и члана 40 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописано је да здравствена установа може да уведе дежурство као прековремени рад, само ако организацијом рада у сменама из члана 56 овог закона и распоредом радног времена запослених није у могућности да обезбеди континуитет пружања здравствене заштите. Одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе, као и по запосленом здравственом раднику, доноси директор здравствене установе.

В.д. директора Дома здравља није донео одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе, што није у складу са одредбама члана 58 став 5 Закона о здравственој заштити и одредбама члана 40 став 6 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 21).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.1. Плате, додаци и накнаде запослених, Дежурство.

2.2. Дом здравља није ажурирао Акт о процени ризика и увео је скраћено радно време запосленима супротно прописима који уређују ову област.

2.2.1. Дом здравља није изменио и допунио Акт о процени ризика након доношења Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места и његових измена и допуна.

Законом о безбедности и здрављу на раду² прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање. Акт о процени ризика се заснива на утврђивању могућих врста опасности и штетности на радном месту у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља запосленог. Начин и поступак процене ризика на радном месту и у радној околини ближе је прописан Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и у радној околини.

Акт о процени ризика подлеже делимичним изменама и допунама када је процена заснована на подацима који нису ажурни, у складу са чланом 15 став 2 тачка 4) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља није извршио измене и допуне акта о процени ризика односно није извршио усаглашавање истог са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места из 2018. године као и његовим каснијим изменама и допунама, што није у складу са чланом 15 став 2 тачка 4) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 22).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.2. Увођење скраћеног радног времена.

2.2.2. 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 Акт о процени ризика није утврђено да су са повећаним ризиком.

Одредбама члана 52 Закона о раду³ и чл. 37 и 38 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе⁴ прописано је да се скраћено радно време запосленима утврђује на основу стручне анализе, у складу са законом, као и да

² „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др.закон.

³ „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.

⁴ „Службени гласник РС”, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

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 утврђено је да је Дом здравља 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 чл. 37 и 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 23).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.2. Увођење скраћеног радног времена.

2.3. Број запослених у Дому здравља је у складу са Кадровским планом.

2.3.1. Број систематизованих радних места и број запослених у Дому здравља је у оквиру броја одређеног Кадровским планом.

Одредбама члана 161 Закона о здравственој заштити⁵ 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.

У поступку ревизије је утврђено да је број систематизованих радних места и број запослених у оквиру броја одређеног Кадровским планом.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.3. Број запослених у Дому здравља, Кадровски план Дома здравља.

2.4. Дом здравља је обрачунао и исплатио друга примања запосленима у складу са прописима, осим исплате солидарне помоћи и осталих награда.

2.4.1. Дом здравља је обрачунао и исплату накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада вршио у складу са прописима који уређују ову област.

У поступку ревизије на одабраном узорку утврђено је да је Дом здравља обрачунао и исплату накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада вршио у складу са одредбама члана 102 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и Правилником о начину остваривања права на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада.

⁵ „Службени гласник РС”, бр. 25/2019.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.4. Накнаде у природи и накнаде трошкова за запослене.

2.4.2. Дом здравља је обрачунао и исплатио отпремнине приликом одласка у пензију у складу са прописима и решењима о утврђивању права на исплату отпремнине.

Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе 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 последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, ако је то за запосленог повољније (члан 105 став 1 тачка 1).

У поступку ревизије, на одабраном узорку, утврђено је да је Дом здравља исплатио отпремнину при одласку у пензију у складу са одредбама 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 3 – Расходи за запослене, 3.5. Социјална давања запосленима, Отпремнина при одласку у пензију.

2.4.3. Дом здравља је обрачунао и исплатио помоћ у случају смрти запосленог или члана уже породице у складу са прописима.

У поступку ревизије, на одабраном узорку, утврђено је да је Дом здравља извршио расходе за помоћ у случају накнаде трошкова погребних услуга у случају смрти ужег члана породице у складу са чланом 105 става 1 тачка 2) 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 3 – Расходи за запослене, 3.5. Социјална давања запосленима, Помоћ у случају смрти запосленог или члана уже породице.

2.4.4. Дом здравља је извршио расходе за солидарну помоћ у износу од 333 хиљаде динара без донетих решења о остваривању права на наведену врсту солидарне помоћи, односно без валидне рачуноводствене документације.

Одредбама члана 58 Закона о буџетском систему прописано је да се расход и издатак из буџета заснива се на рачуноводственој документацији као и да правни основ у складу са законом и износ преузетих обавеза, који проистичу из изворне рачуноводствене документације, морају бити сачињени и потврђени у писаној

форми пре плаћања обавезе.

Одредбама чл. 138 и 139 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе уређено је да о правима, обавезама и одговорностима запослених одлучује директор здравствене установе или лице које он овласти у писаној форми као и да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности са образложењем и поуком о правном леку.

У поступку ревизије утврдили смо да је Дом здравља у току 2021. године извршио расходе за солидарну помоћ запосленима у случају привремене спречености за рад услед потврђене заразне болести COVID-19 у износу од 333 хиљаде динара без донетих решења о остваривању права на наведену врсту солидарне помоћи, односно без валидне рачуноводствене документације, што није у складу са одредбама члана 58 Закона о буџетском систему и одредбама чл. 138 и 139 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 24).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.5. Социјална давања запосленима, Помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице – солидарна помоћ у случају привремене спречености за рад услед болести COVID-19.

2.4.5. Дом здравља је обрачунао и исплатио солидарну помоћ у случају рођења детета запосленог у складу са прописима.

У поступку ревизије, на одабраном узорку, утврђено је да је Дом здравља извршио расходе за солидарне помоћи запосленима у случају рођења детета у складу са чланом 107 став 4 тачка 1) 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 3 – Расходи за запослене, 3.5. Социјална давања запосленима, Остале помоћи запосленима.

2.4.6. Дом здравља је обрачунао и исплатио јубиларне награде у складу са прописима.

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 у 2021. години обрачунао и исплатио јубиларне награде запосленима у прописаном износу у зависности од броја година рада проведених у радном односу, сагласно одредбама члана 105 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 3 – Расходи за запослене, 3.6. Награде запосленима и остали посебни расходи, Јубиларне награде.

2.4.7. Дом здравља је извршио расходе за остале награде који су за 11 хиљада динара већи од износа утврђеног решењима, јер је приликом обрачуна користио процентуално увећање које није одређено Одлуком о критеријумима за исплату новчане помоћи и није утврђено месечним решењима в.д. директора за исплату награде, односно без валидне рачуноводствене документације.

У поступку ревизије је утврђено да је Дом здравља извршио расходе за остале награде који су за 11 хиљада динара већи од износа утврђеног решењима, јер је приликом обрачуна користио процентуално увећање које није одређено Одлуком о критеријумима за исплату новчане помоћи и није утврђено месечним решењима в.д. директора за исплату награде, односно без валидне рачуноводствене документације што није у складу са одредбама члана 58 Закона о буџетском систему и одредбама чл. 138 и 139 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 25).

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 3 – Расходи за запослене, 3.6. Награде запосленима и остали посебни расходи, Остале награде.

Скретање пажње

- 1) Скрећемо пажњу на део IV Карактеристике ревизије у којој је описано да је Одлуком Владе Републике Србије основан Здравствени центар Смедеревска Паланка. Наведеном одлуком је предвиђено да ће оснивач именовати чланове Привременог управног одбора и Привременог надзорног одбора, у року од 30 дана од дана ступања на снагу ове одлуке. Такође је предвиђено да ће Здравствени центар обављати делатност дома здравља и опште болнице и да ће почети са радом даном уписа у надлежни регистар.

Министарство здравља као оснивач, није именовало чланове Привременог управног одбора и Привременог надзорног одбора Здравственог центра а имајући у виду да је Привремени управни одбор је надлежан за доношење статута и других општих аката неопходних за упис у надлежни регистар, до дана окончања ове ревизије није почео са радом Здравственог центра Смедеревска Паланка (описано у IV Карактеристике

- ревизије, тачка 3. Информације о субјекту ревизије, Историјат Дома здравља, Континуитет пословања Дома здравља);
- 2) Скрећемо пажњу на део IV Карактеристике ревизије у којој је описано да Министарство здравља није од дана преузимања оснивачких права над Домом здравља именовало чланове управног и надзорног одбора здравствене установе у складу са Законом о здравственој заштити (описано у делу IV Карактеристике ревизије, тачка 3. Информације о субјекту ревизије, Органи Дома здравља);
 - 3) Скрећемо пажњу на Прилог 3 – 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 3 – Расходи за запослене, 3.2 Увођење скраћеног радног времена).

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

ПРИОРИТЕТ 1⁶

- 1) В.д. директора Дома здравља, током 2020. и 2021. године, није подносио управном и надзорном одбору писмени тромесечни извештај о преузетим финансијским обавезама и извршењу финансијског плана као и управном одбору писмени шестомесечни извештај о пословању Дома здравља, што није у складу са чланом 114 Закона о здравственој заштити и чланом 16 Статута Дома здравља Смедеревска Паланка (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1 Финансијско управљање и контрола, Контролно окружење, Директор, Откривена неправилност 1);
- 2) В.д. директора Дома здравља је донео Одлуке о именовању чланова стручних органа на период од четири године у 2016. години. Стручни органи дома здравља су у истом саставу радили током 2020. и 2021. године иако је мандат чланова истекао, што није у складу са чланом 126 став 2 Закона о здравственој заштити (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1 Финансијско управљање и контрола, Контролно окружење, Стручни органи Дома здравља, Откривена неправилност 2);
- 3) Дом здравља није Правилник о рачуноводству ускладио са одредбом члана 16 став 7 Уредбе о буџетском рачуноводству (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Контролно окружење, Интерни општи акт за уређење рачуноводственог система, Откривена неправилност 3);
- 4) Дом здравља нема усвојену процедуру доношења финансијског плана којом би уредио начин исказивања прихода и примања у складу са укупним реалним потребама здравствене установе и стварно обезбеђеним средствима за финансирање тих потреба (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Контролно окружење, Припрема и доношење финансијског плана, Откривена неправилност 4);
- 5) Дом здравља није уредио начин вођења евиденције присутности на раду и није обезбедио поузданост података о присутности запослених на раду (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Контролне активности, Евиденција присутности на раду, Откривена неправилност 6);
- 6) Дом здравља је приликом обрачуна и исплате солидарне помоћи запосленима у случају привремене спречености за рад услед потврђене заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 и награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 неправилно дефинисао параметре за обрачун, у програму за обрачун, јер је процентуална увећања применио на основицу која је увећана за додатак за време проведено у радном односу (минули рад) (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Контролне активности, Параметри за обрачун солидарне помоћи запосленима у случају привремене спречености за рад услед потврђене заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 и награда запосленима који су ангажовани на

⁶ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

- пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, Откривена неправилност 7);
- 7) Дом здравља није објавио Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године на својој интернет страници што није у складу са чланом 22 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама и није објавио Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године што није у складу са чланом 49 став 3 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.1. Доношење и примена интерних аката, Откривена неправилност 13);
 - 8) Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године у Дому здравља не садржи одредбу којом је ближе уређен начин планирања и спровођења набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.1. Доношење и примена интерних аката, Откривена неправилност 14);
 - 9) Изјаве о непостојању сукоба интереса нису потписане од стране свих чланова комисије у три поступка јавне набавке из 2020. године и 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 (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Комисија за јавну набавку, Откривена неправилност 19);
 - 10) Огласи о јавној набавци нису објављивани на интернет страници наручиоца што није у складу са чланом 57 ст. 1 и 2 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Огласи о јавној набавци, Откривена неправилност 20);
 - 11) Дом здравља није објављивао на својој интернет страници конкурсну документацију истовремено са објављивањем позива за подошење понуда, што није у складу са одредбом члана 62 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Објављивање конкурсне документације и њених измена и допуна, Откривена неправилност 22);
 - 12) Дом здравља није објављивао на својој интернет страници одлуке о додели уговора што није у складу са одредбом члана 108 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Одлука о додели уговора, Откривена неправилност 23);
 - 13) В.д. директора Дома здравља није донео одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе, што није у складу са одредбама члана 58 став 5 Закона о здравственој заштити и одредбама члана 40 став 6 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.1. Плате, додаци и накнаде запослених – конто 411000, Дежурство, Откривена неправилност 28).

ПРИОРИТЕТ 2⁷

- 14) Дом здравља није обезбедио праћење извршење уговора како је то уређено Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавки из фебруара 2014. године и Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавки из марта 2021. године нити је сачињавао кварталне извештај о извршењу уговора и достављао их Правно економској служби како је то уређено Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавки из марта 2021. године (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна

⁷ ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана.

- ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Контролне активности, Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 8);
- 15) Дом здравља није обезбедио функционисање донетих процедура којима се врши контрола података у погледу врсте, количине, квалитета и цене добара, услуга и радова исказаних у примљеним рачунима како је то уређено Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Контролне активности, Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 9);
- 16) Дом здравља није у прописаном року и на прописани начин известио министра о функционисању система финансијског управљања и контроле за 2020. и 2021. годину, што није у складу чланом 19 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Праћење и процена система, Откривена неправилност 10);
- 17) Дом здравља није у прописаном року и на прописани начин известио министра о функционисању система интерне ревизије за 2020. и 2021. годину, што није у складу са чланом 82 став 10 Закона о буџетском систему (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.2 Интерна ревизија, Откривена неправилност 12);
- 18) Дом здравља није донео план набавки на које се Закон не примењује како је то предвиђено чланом 6 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, План јавних набавки за 2020. годину, Откривена неправилност 15);
- 19) Дом здравља није Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године ближе уредио начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, План јавних набавки за 2020. годину, Откривена неправилност 16);
- 20) Предлоге планова потреба Дома здравља о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2020. и за 2021. годину није донела комисија образована од стране в.д. директора Дома здравља и није дато мишљење стручног савета Дома здравља, што није у складу са чланом 6 став 1 и чланом 7 став 1 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Планирање централизованих јавних набавки, Откривена неправилност 17);
- 21) Дом здравља није пружио писане доказе о спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цена и квалитета предмета набавке, периода гаранције, одржавања и слично и доказе да је процењена вредност била валидна у време покретања поступка, што није у складу са одредбом члана 64 став 3, а у вези са одредбом члана 16 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно чл. 29 и 41 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Процењена вредност јавних набавки, Откривена неправилност 18);
- 22) Дом здравља у седам од укупно осам спроведених поступака 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 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Модел уговора, Откривена неправилност 21);
- 23) Дом здравља је, приликом извршења четири уговора, повећао обим предмета набавке, у износу од 3,2 милиона динара, односно више од 10% првобитне вредности закључених уговора, без спроведеног поступка јавне набавке, 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 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Откривена неправилност 24);
- 24) Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе у укупном износу од 1,2 милиона динара након истека уговора, односно без закљученог уговора и без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке, што није у складу са што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама и одредбама чл. 11-21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Набавке по основу уговора који су престали да важе, Откривена неправилност 25);
- 25) Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе у укупном износу од 4 милиона динара без закљученог уговора, односно наруџбенице (која садржи битне елементе уговора) сачињених и потврђених у писаној форми пре плаћања обавезе, што није у складу са одредбама члана 58 став 2 Закона о буџетском систему (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Набавке без закљученог уговора, Откривена неправилност 26);
- 26) Дом здравља није пружио писане доказе да је обезбедио конкуренцију приликом спровођења четири набавке добара и услуга у 2020. години укупне вредности 1,3 милиона динара и осам набавки добара и услуга у 2021. години укупне вредности 2,2 милиона динара на које се Закон о јавним набавкама не примењује, што није у складу са одредбом члана 39 став 3 а у вези са чланом 10 раније важећег Закона о јавним набавкама и није у складу са одредбом члана 27 став 2 а у вези са чланом 7 важећег Закона о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.5. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, Откривена неправилност 27);
- 27) Дом здравља је извршио расходе за солидарну помоћ запосленима у случају привремене спречености за рад услед потврђене заразне болести COVID-19 у износу од 333 хиљаде динара без донетих решења о остваривању права на наведену врсту солидарне помоћи, односно без валидне рачуноводствене документације што није у складу са одредбама члана 58 Закона о буџетском систему и одредбама чл. 138 и 139 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.5. Социјална давања запосленима, Помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице – солидарна помоћ у случају привремене спречености за рад услед болести COVID-19, Откривена неправилност 31);
- 28) Дом здравља је извршио расходе за остале награде које се односе на исплату награде запосленима ангажованим на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 који су за 11 хиљада

динара већи од износа утврђеног решењима, јер је приликом обрачуна користио процентуално увећање које није одређено Одлуком о критеријумима за исплату новчане помоћи и није утврђено месечним решењима в.д. директора за исплату награде, односно без валидне рачуноводствене документације што није у складу са одредбама члана 58 Закона о буџетском систему и одредбама чл. 138 и 139 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.6. Награде запосленима и остали посебни расходи, Остале награде, Откривена неправилност 32).

ПРИОРИТЕТ 3⁸

- 29) Дом здравља Смедеревска Паланка није ажурирао Стратегију управљања ризиком, што није у складу са одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1. Финансијско управљање и контрола, Управљање ризицима, Откривена неправилност 5);
- 30) Дом здравља није успоставио интерну ревизију како је то прописано 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, 1.2. Интерна ревизија, Откривена неправилност 11);
- 31) Дом здравља није изменио и допунио Акт о процени ризика након доношења Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места из 2018. године и његових измена и допуна, што није у складу са чланом 15 став 2 тачка 4) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.2. Увођење скраћеног радног времена, Откривена неправилност 29);
- 32) 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 чл. 37 и 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.2. Увођење скраћеног радног времена, Откривена неправилност 30).

2. Резиме препорука

ПРИОРИТЕТ 1

- 1) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности и да подносе писане извештаје предвиђене прописима (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1 Финансијско управљање и контрола, Контролно окружење, Препорука број 1);
- 2) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да стручне органе дома здравља именују у складу са Законом о здравственој заштити (Прилог 1 – Интерна контрола

⁸ ПРИОРИТЕТ 3 – Неправилности које је могуће отклонити у року до три године.

- и интерна ревизија, 1.1 Финансијско управљање и контрола, Контролно окружење, Стручни органи Дома здравља, Препорука број 2);
- 3) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ускладе Правилник о рачуноводству са одредбама Уредбе о буџетском рачуноводству заштити (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1 Финансијско управљање и контрола, Контролно окружење, Интерни општи акт за уређење рачуноводственог система, Препорука број 3);
 - 4) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уреде начин доношења финансијског плана у складу са прописима којима се уређује буџетски систем (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1 Финансијско управљање и контрола, Контролно окружење, Припрема и доношење финансијског плана, Препорука број 4);
 - 5) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ближе уреде начин вођења евиденције присутности на раду (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1 Финансијско управљање и контрола, Контролне активности, Евиденција присутности на раду, Препорука број 6);
 - 6) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности како би интерни акт о јавним набавкама објавили на својој интернет страници (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.1. Доношење и примена интерних аката, Препорука број 11);
 - 7) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да начин планирања и спровођења друштвених и других посебних услуга ближе уреде посебним актом у складу са Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.1. Доношење и примена интерних аката, Препорука број 12);
 - 8) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да донесу одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе, у случају да организацијом рада у сменама и распоредом радног времена запослених није у могућности да обезбеди континуитет пружања здравствене заштите у складу са прописима који уређују ову област (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.1. Плате, додаци и накнаде запослених, Дежурство, Препорука број 21).

ПРИОРИТЕТ 2

- 9) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да примењују одредбе интерног акта којим је ближе уређен начин праћења извршења уговора о јавној набавци (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1 Финансијско управљање и контрола, Контролне активности, Праћење извршења уговора о јавним набавкама, Препорука број 7);
- 10) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности како би у прописаном року и на прописани начин извештавали министра надлежног за послове финансија о функционисању система финансијског управљања и контроле у складу са Законом о буџетском систему (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1 Финансијско управљање и контрола, Праћење и процена система, Препорука број 8);
- 11) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности како би у прописаном року и на прописани начин извештавали министра надлежног за послове финансија о функционисању система интерне ревизије у складу са Законом о буџетском систему (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.2 Интерна ревизија, Препорука број 10);
- 12) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује ближе уреде посебним актом, у

- складу са Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, План јавних набавки за 2020. годину, Препорука број 13);
- 13) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да се предлог плана потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке саставља по процедури утврђеној Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Планирање централизованих јавних набавки, Препорука број 14);
- 14) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере да се процењена вредност јавне набавке одређује 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 у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања и спровођења поступака јавних набавки у складу са Законом о јавним набавкама (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки, Процењена вредност јавних набавки, Препорука број 15);
- 15) 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 (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.3. Спровођење поступака јавних набавки, Модел уговора, Препорука број 16);
- 16) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе и примењују контролне активности у делу праћења извршења уговора о јавној набавци како би се набавка добара, услуга или радова вршила до вредности закљученог уговора, односно да се обим набавке повећава до законом прописаног износа (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Препорука број 17);
- 17) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уведу контролне поступке и да обезбеде интерну размену информација неопходних за функционисање интерне контроле, што ће обезбедити да се набавке добара, радова и услуга спроводе у складу са прописима који уређују јавне набавке (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Набавке по основу уговора који су престали да важе, Препорука број 18);
- 18) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе и примењују контролне поступке којима ће обезбедити претходну проверу законитости преузетих обавеза и одобравања плаћања, како би се расходи извршавали на основу писаног доказа о насталој пословној промени, у складу са Законом о буџетском систему (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.4. Извршење уговора о јавним набавкама, Набавке без закљученог уговора, Препорука број 19);
- 19) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом спровођења набавки добара, услуга и радова на које се Закон о јавним набавкама не примењује примењују начела Закона о јавним набавкама на начин који је примерен околностима конкретне набавке (Прилог 2 – Набавке добара, услуга и радова, 2.5. Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, Препорука број 20);

- 20) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да расходе за солидарну помоћ запосленима која се односи на помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице извршавају на основу решења о остваривању права односно на основу валидне рачуноводствене документације како је то прописано одредбама Закона о буџетском систему и Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.5. Социјална давања запосленима, Помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице – солидарна помоћ у случају привремене спречености за рад услед болести COVID-19, Препорука број 24);
- 21) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе и примењују контролне активности како би се расходи за остале награде извршавали у складу са актима којима је утврђена висина ове врсте расхода (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.6. Награде запосленима и остали посебни расходи, Остале награде, Препорука број 25);

ПРИОРИТЕТ 3

- 22) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да редовно ажурирају Стратегију управљања ризиком и да спроводе контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво у складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.1 Финансијско управљање и контрола, Управљање ризицима, Препорука број 5);
- 23) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности на успостављању интерне ревизије како је прописано Законом о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, 1.2. Интерна ревизија, Препорука број 9);
- 24) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да измене и допуне Акт о процени ризика у складу са Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.2. Увођење скраћеног радног времена, Препорука број 22);
- 25) Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да акта којима се уводи скраћено радно време ускладе са прописима који уређују ову област (Прилог 3 – Расходи за запослене, 3.2. Увођење скраћеног радног времена, Препорука број 23).

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

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

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Дом здравља Смедеревска Паланка је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама. 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 Смедеревска Паланка 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 Смедеревска Паланка обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности или смањења ризика од појављивања неправилности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

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

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

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

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

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић

Државна ревизорска институција

Макензијева 41

11000 Београд, Србија

22. новембар 2022. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу одредби Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2022. годину и Закључка о спровођењу ревизије правилности пословања Дома здравља Смедеревска Паланка број: 400-1041/2022-05/1 од 1. јуна 2022. године.

1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања Дома здравља која се односи на набавке добара, услуга и радова и расхода за запослене.

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 периоду од 1. јануара до 31. децембра 2021. године за предмет ревизије који се односи на расходе за запослене.

3. Информације о субјекту ревизије

Назив субјекта ревизије:	Дом здравља Смедеревска Паланка
Седиште и адреса:	11420 Смедеревска Паланка, Кнеза Милоша 4
Матични број:	17273019
Порески идентификациони број:	101384959
Интернет страница:	https://domzsp.wordpress.com/

Историјат Дома здравља

Први писани траг о заштити народног здравља на територији општине Смедеревска Паланка, датира из 1863. године. У то време Србија није имала одговарајући школовани кадар тако да су ангажовани страни лекари. Почетком 19. века, у Смедеревској Паланци је присутно и Друштво Црвеног крста, а 1909. године се оснива и подружница Кола српских сестара.

У периоду Балканских и Првог светског рата, у Смедеревској Паланци се оснива и болница, прво као резервна Војна болница која указује помоћ рањеницима са фронта, затим као Царска и окружна болница у време аустријске окупације и на крају као привремена Среска болница после Првог светског рата.

После Другог светског рата, примарна здравствена заштита се обављала кроз више организационих облика а 1960. године се поново оснива Општа болница. Непосредно после тога, диспанзерске службе примарне здравствене заштите се уједињују са болницом и оснива се Медицински центар у коме послује и радна организација Дом здравља са апотеком.

Одлуком о преузимању оснивачких права над домовима здравља Република Србија⁹ је 2020. године преузела оснивачка права над Домом здравља.

⁹ „Службени гласник РС“, број 21/2020.

Континуитет пословања Дома здравља

Приликом спровођења поступака процене ризика разматрали су се и догађаји који могу да утичу на наставак пословања Дома здравља у складу са начелом сталности пословања.

На основу члана 96 Закона о здравственој заштити¹⁰ Влада Републике Србије је донела Одлуку о оснивању Здравственог центра Смедеревска Паланка¹¹. Овом одлуком је предвиђено да Здравствени центар обавља делатност дома здравља и опште болнице и да почиње са радом даном уписа у надлежни регистар. Одлуком је такође наведено да даном почетка рада Здравствени центар преузима средства, имовину, права, обавезе и запослене Дома здравља Смедеревска Паланка и Опште болнице Смедеревска Паланка.

До конституисања органа Здравственог центра (директор, управни одбор и надзорни одбор) предвиђено је да ће оснивач именовати чланове Привременог управног одбора и Привременог надзорног одбора а да ће до именовања директора Здравственог центра, његове послове обављати и вршити његова овлашћења вршилац дужности директора Здравственог центра.

До дана окончања ревизије Здравствени центар Смедеревска Паланка није регистрован и оснивач није именовао чланове Привременог управног одбора и Привременог надзорног одбора као ни вршиоца дужности директора Здравственог центра.

Скретање пажње

Одлуком Владе Републике Србије основан је Здравствени центар Смедеревска Паланка. Наведеном одлуком је предвиђено да ће оснивач именовати чланове Привременог управног одбора и Привременог надзорног одбора, у року од 30 дана од дана ступања на снагу ове одлуке. Такође је предвиђено да ће Здравствени центар обављати делатност дома здравља и опште болнице и да ће почети са радом даном уписа у надлежни регистар.

Министарство здравља као оснивач, није именovalo чланове Привременог управног одбора и Привременог надзорног одбора Здравственог центра а имајући у виду да је Привремени управни одбор надлежан за доношење статута и других општих аката неопходних за упис у надлежни регистар, до дана окончања ове ревизије није почео са радом Здравственог центра Смедеревска Паланка.

Делатност

Дом здравља је здравствена установа која обавља здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите. Дом здравља је у јавној својини Републике Србије у складу са законом и Планом мреже¹².

У ревидираном периоду Дом здравља је примењивао два статута, и то:

- 1) у току 2020. године Статут Дома здравља Смедеревска Паланка из 2007. године, на који је дата сагласност оснивача¹³.
- 2) у току 2021. године Статут Дома здравља Смедеревска Паланка из децембра 2020. године, на који је дата сагласност оснивача¹⁴.

Статутом су уређени делатност, унутрашња организација, управљање, пословање, критеријуми за именовање и разрешење директора и заменика директора, као и друга питања од значаја за рад Дома здравља.

¹⁰ „Службени гласник РС”, број 25/19.

¹¹ „Службени гласник РС”, број 11/21 од 2. априла 2021. године.

¹² Члан 74 Закона о здравственој заштити.

¹³ Одлука Скупштине општине Смедеревска Паланка број: 010-4/07-02/2 од 10.10.2007. године.

¹⁴ Решење о давању сагласности на Статут Дома здравља Смедеревска Паланка од стране Министарства здравља број: 110-00-230/2020-02 од 10. децембра 2020. године.

Дом здравља, као здравствена установа, обезбеђује превентивну здравствену заштиту за све категорије становништва, здравствену заштиту деце, здравствену заштиту жена, здравствену заштиту из области опште медицине, здравствену заштиту из области поливалентне патронаже, кућног лечења, односно кућног лечења са палијативним збрињавањем и здравствене неге.

Чланом 11 Статута предвиђено је да је у оквиру своје здравствене делатности Дом здравља дужан да:

- 1) пружа хитну медицинску помоћ свим грађанима, у складу са законом;
- 2) пружа неодложну здравствену услугу;
- 3) прати здравствено стање становништва у области за коју је основан и да предузима и предлаже мере за његово унапређење;
- 4) прати и спроводи методе и поступке превенције, дијагностике, лечења, здравствене неге и рехабилитације засноване на доказима, а нарочито утврђена стручно-методолошка и доктринарна упутства;
- 5) обезбеђује услове за стално стручно усавршавање својих запослених;
- 6) спроводи програм здравствене заштите;
- 7) спроводи мере ради спречавања нежељених компликација и последица при пружању здравствене заштите, као и мере опште сигурности за време боравка грађана у здравственим установама;
- 8) организује и спроводи мере сталног унапређења квалитета стручног рада;
- 9) организује и спроводи мере у слушају кризних и ванредних ситуација;
- 10) организује управљање медицинским отпадом у складу са законом;
- 11) истакне ценовнике здравствених услуга и изда рачун за пружене здравствене услуге;
- 12) обавља друге послове у складу са законом.

У оквиру своје делатности такође обавља и превентивну здравствену заштиту групације становништва изложених повећаном ризику обољевања и осталих становника у складу са програмом превентивне заштите. Врши здравствено васпитање и саветовање за очување и унапређење здравља, укључујући унапређење репродуктивног здравља, као и саветовање у области раног развоја и адолесценције. Бави се и раним откривањем и контролом малигних болести као и откривањем и лечењем болести уста и зуба. Такође обавља и патронажне посете, лечење, здравствену негу и рехабилитацију у кући. Врши прехоспитално ургентно збрињавање оболелих и повређених и санитетски превоз¹⁵.

Органи Дома здравља

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

Директор представља и заступа Дом здравља, организује рад и руководи процесом рада и одговоран је за законитост рада Дома здравља.

Дом здравља може имати и заменика директора, уколико директор Дома здравља није здравствене струке, заменик директора мора бити здравствене струке.

Одлуком о преузимању оснивачких права над домовима здравља¹⁶ уређено је да Република Србија преузима оснивачка права над домовима здравља, које у складу са Законом о здравственој заштити¹⁷ оснива Република Србија, а над којима је оснивачка права вршила јединица локалне самоуправе.

Законом о здравственој заштити је прописано да директора, заменика директора, председника и чланове управног одбора и председника и чланове надзорног одбора

¹⁵ Члан 13 Статута Дома здравља Смедеревска Паланка од децембра 2020. године.

¹⁶ „Службени гласник РС“, број: 21/20.

¹⁷ „Службени гласник РС“, број: 25/19.

здравствене установе, чији је оснивач Република Србија, именује и разрешава министар.

Министарство здравља Републике Србије је донело Решење о разрешењу вршиоца дужности директора Дома здравља Смедеревска Паланка и о именовању вршиоца дужности директора Смедеревска Паланка¹⁸.

Управни одбор је током 2020. и 2021. године радио у саставу који је именovala Скупштина општине Смедеревска Паланка у складу са одредбама Закона о здравственој заштити који је био на снази у време њиховог именовања, односно у периоду 2016 – 2019. године, тако да је Управни одбор имао пет чланова.

Надзорни одбор Дома здравља није радио у периоду 2020. и 2021. године. Разлог јесте тај што у наведеном периоду од стране оснивача нису именовани чланови надзорног одбора, изузев именовања једног члана – представника оснивача¹⁹.

Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља је утврђено да до именовања председника и чланова управног и надзорног одбора у складу са Законом и статутом дома здравља, настављају с радом управни и надзорни одбор Дома здравља, именовани до дана ступања на снагу ове одлуке.

Дом здравља није добио од Министарства здравља решења о разрешењу постојећих и именовању нових чланова управног и надзорног одбора до дана окончања поступка ревизије.

Скретање пажње

Министарство здравља није од дана преузимања оснивачких права над Домом здравља именovalo чланове управног и надзорног одбора здравствене установе у складу са Законом о здравственој заштити.

Стручни органи Дома здравља

Статутом и законом предвиђено је да дом здравља организује стручне органа, и то:

- 1) стручни савет,
- 2) етички одбор и
- 3) комисија за унапређење квалитета здравствене заштите.

Стручни органи се именују на период од четири године²⁰.

Наведени стручни органи су образовани у Дому здравља а чланови су именовани од стране в.д директора и то:

- 1) Одлуком о именовању Стручног савета Дома здравља Смедеревска Паланка²¹;
- 2) Одлуком о именовању Етичког одбора Дома здравља Смедеревска Паланка²²;
- 3) Одлуком о именовању Комисије за унапређивање квалитета стручног рада Дома здравља Смедеревска Паланка²³.

Унутрашња организација Дома здравља

Статутом Дома здравља је предвиђено да се, у циљу ефикаснијег и рационалнијег обављања делатности, образују организационе јединице из следећих области делатности: превентивна здравствена заштита за све категорије становништва, здравствена заштита из области опште медицине, кућно лечење и нега, здравствена заштита деце, здравствена

¹⁸ Број: 02-78/2020-02/2 од 24. септембра 2020. и Број: 119-05-392/2020-04 дана 5. новембра 2020. године.

¹⁹ Изјава ДЗ Смедеревска Паланка број: 2377 од 12.7.2022. године.

²⁰ Члан 126 став 2 Закона о здравственој заштити.

²¹ Број: 3135 од 15. јула 2016. године.

²² Број: 5535 од 12. децембра 2016. године.

²³ Број: 3193 од 19. јула 2016. године.

заштита жена, хитна медицинска помоћ, специјалистичко-консултативне делатности, поливалентна патронажа, стоматолошке заштите, лабораторијске дијагностике, правни, економско-финансијски и техничких послова.

Образовање ужих организационих јединица, као и њихов просторни распоред ближе су уређени актом о организацији и систематизацији послова, и то:

- 1) Служба за здравствену заштиту одраслог становништва у оквиру које се образују амбуланте и одсеци (*Централни пункт-амбуланта ЦП, Амбулантна колонија СП, Амбуланта „Гоша“ СП, Амбуланта Селевац, Амбуланта Азања, Амбуланта Кусадак, Амбуланта Голобок, Амбуланта Ратари, Амбуланта Церовац, Амбуланта Влашки До и Одсек кућне неге и лечења*),
- 2) Служба за здравствену заштиту жена,
- 3) Служба за здравствену заштиту мале и предшколске деце,
- 4) Служба за здравствену заштиту школске деце и омладине,
- 5) Служба за специјалистичко-консултативну делатност (*Одсек социјалне медицине и хигијенско епидемиолошке заштите, Одсек АДТ, Интернистичка амбуланта, Дерматовенеролошка амбуланта, Оториноларинголошка амбуланта, Офталмолошка амбуланта и УЗ дијагностика*),
- 6) Служба стоматолошке здравствене заштите (*Одсек дечије и превентивне стоматологије и Одсек опште стоматологије*),
- 7) Служба биохемијске лабораторије,
- 8) Служба хитне медицинске помоћи са санитарским превозом,
- 9) Служба поливалентне патронаже,
- 10) Правно-економска служба (*Одсек за правне и опште послове и Одсек за економско рачуноводствене послове*),
- 11) Медицинско снабдевање,
- 12) Служба за одржавање хигијене.

Финансирање Дома здравља

Дом здравља је здравствена установа из Плана мреже здравствених установа²⁴, која 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;
- 3) прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом.

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.

²⁴ 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.

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.

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

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

- 1) Закон о буџетском систему²⁵;
- 2) Закон о платама у државним органима и јавним службама²⁶;
- 3) Закон о здравственој заштити;
- 4) Закон о здравственом осигурању;
- 5) Закон о раду²⁷;
- 6) Закон о безбедности и здрављу на раду;
- 7) Закон о јавним набавкама који је био у примени до 30. јуна 2020. године²⁸;
- 8) Закон о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године²⁹;
- 9) подзаконски прописи који су донети у вези са спровођењем ових закона.

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

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

²⁵ „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.

²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 – др. закон, 63/06 – испр. др. закон, 116/08 – др. закони, 92/11, 99/11 – др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 – др. закон, 113/17 – др. закон, 95/18 – др. закони, , 86/19 – др. закони, 157/20 – др. закони и 123/21 – др. закони.

²⁷ „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.

²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

²⁹ „Службени гласник РС“, број 91/19.

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

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

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

V Прилози

Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија

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 хармонизацију³⁰.

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: контролно окружење, управљање ризицима, контролне активности, информисање и комуникације и праћење и процену система.

У поступку ревизије посебна пажња ревизора била је усмерена на сагледавање контролног окружења, управљање ризицима и контролних активности у вези са предметом и обимом ревизије на основу процењених ризика.

Контролно окружење

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

Органи управљања Дома здравља су у циљу успостављања контролног окружења донели велики број аката од којих издвајамо оне који су у вези са предметом ревизије, и то:

- 1) Статут Дома здравља Смедеревска Паланка;
- 2) Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Смедеревска Паланка;
- 3) Пословни кодекс³¹;
- 4) Колективни уговор Дома здравља Смедеревска Паланка³²;
- 5) Правилник о рачуноводству³³;
- 6) Правилник о ближем уређењу поступка јавних набавки³⁴;
- 7) Процедуру за набавку и требовање лекова и санитетског материјала³⁵;
- 8) Процедуру за запошљавање³⁶;
- 9) Процедуру за заснивање радног односа³⁷;

³⁰ Члан 80 Закона о буџетском систему.

³¹ Број: 377 од јануара 2008. године;

³² Број: 42 од 8. јануара 2020. године.

³³ Усвојен од стране УО дана 24. октобра 2002. године и Измене и допуне усвојене од стране УО дана 3. децембра 2003. године.

³⁴ Број: 958 од 19. марта 2021. године и из фебруара 2014. године.

³⁵ Број: 2259 од 10. маја 2013. године.

³⁶ Број: 139 од 6. фебруара 2013. године.

³⁷ Број: 1593 од 7. маја 2014. године.

10) Одлуку о радном времену³⁸.

Директор

Одредбама члана 114 Закона о здравственој заштити као и Статутом предвиђено је да директор подноси управном и надзорном одбору писмени тромесечни извештај о преузетим финансијским обавезама и извршењу финансијског плана као и управном одбору писмени шестомесечни извештај о пословању Дома здравља. Такође је предвиђено да присуствује седницама и учествује у раду управног одбора, без права одлучивања³⁹.

У поступку ревизије Дом здравља је доставио записник са седнице Управног одбора⁴⁰ у ком је наведено да директор дома здравља усмено обавештава присутне чланове о текућим дешавањима у Дому здравља.

Откривена неправилност 1: В.д. директора Дома здравља, током 2020. и 2021. године, није подносио управном и надзорном одбору писмени тромесечни извештај о преузетим финансијским обавезама и извршењу финансијског плана као и управном одбору писмени шестомесечни извештај о пословању Дома здравља, што није у складу са чланом 114 Закона о здравственој заштити и чланом 16 Статута Дома здравља Смедеревска Паланка.

Препорука број 1: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности и да подносе писане извештаје предвиђене прописима.

Стручни органи Дома здравља

Стручни органи (Стручни савет, Етички одбор и Комисија за унапређење квалитета здравствене заштите) су образовани у Дому здравља и именовани су од стране в.д. директора и то:

- 1) Одлуком о именовању Стручног савета Дома здравља Смедеревска Паланка⁴¹;
- 2) Одлуком о именовању Етичког одбора Дома здравља Смедеревска Паланка⁴²;
- 3) Одлуком о именовању Комисије за унапређивање квалитета стручног рада Дома здравља Смедеревска Паланка⁴³.

Одлуке о именовању стручних органа Дома здравља којима су именовани чланови тих стручних органа на период од четири године су донете у 2016. години.

Откривена неправилност 2: В.д. директора Дома здравља је донео Одлуке о именовању чланова стручних органа на период од четири године у 2016. години. Стручни органи Дома здравља су у истом саставу радили током 2020. и 2021. године иако је мандат чланова истекао, што није у складу са чланом 126 став 2 Закона о здравственој заштити.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да стручне органе Дома здравља именују у складу са Законом о здравственој заштити.

Интерни општи акт за уређење рачуноводственог система

Уредбом о буџетском рачуноводству уређено је да корисници средстава Републичког фонда за здравствено осигурање, интерним општим актом дефинишу: организацију рачуноводственог система; интерне рачуноводствене контролне поступке;

³⁸ Број: 50-14/2019-02/2 од 4. децембра 2019. године и 05 број: 130-557/2021 од 28. јануара 2021. године донета од стране Владе РС.

³⁹ Члан 16 Статута Дома здравља Смедеревска Паланка од децембра 2020. године.

⁴⁰ Број: 2893/5 од 18. августа 2021. године.

⁴¹ Број: 3135 од 15. јула 2016. године.

⁴² Број: 5535 од 12. децембра 2016. године.

⁴³ Број: 3193 од 19. јула 2016. године.

лица која су одговорна за законитост, исправност и састављање исправа о пословној промени и другом догађају; кретање рачуноводствених исправа као и рокове за њихово достављање.⁴⁴

Управни одбор Дома здравља је донео Правилник о рачуноводству у 2002. години као и измену и допуну Правилника о рачуноводству у 2003. години (у даљем тексту: Правилник о рачуноводству).

Откривена неправилност 3: Дом здравља није Правилник о рачуноводству ускладио са одредбом члана 16 став 7 Уредбе о буџетском рачуноводству.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ускладе Правилник о рачуноводству са одредбама Уредбе о буџетском рачуноводству.

Припрема и доношење финансијског плана

Одредбама члана 136 став 2 Закона о здравственој заштити прописано је да се финансијски план и завршни рачун здравствених установа, за део средстава које здравствене установе стичу из буџета и из средстава организације обавезног здравственог осигурања доносе на начин и по поступку којим се уређује буџетски систем Републике.

Одредбом члана 2 став 1 тачка 3) Закона о буџетском систему, између осталог, уређује се начин планирања, припреме, доношења и извршења финансијског плана Републичког фонда за здравствено осигурање који укључује и финансијске планове корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање.

Дом здравља је са Републичким фондом за здравствено осигурање (у даљем тексту: РФЗО) закључио уговор о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2021. годину као и четири анекса уговора. Почетком 2021. године усвојен је Финансијски план као и четири измене.

Према наводима из дописа⁴⁵, финансијски планови се доносе на основу предрачуна средстава и уговора са РФЗО по наменама утврђених предрачуном средстава. Такође, на основу обавештења о додели апропријација према Одлуци о буџету Општине Смедеревска Паланка и на основу комерцијалног прихода, планирају се средства из ових извора. Финансијски план се накнадно усклађује по коначном обрачуна са РФЗО и извештајем о извршењу буџета до краја године за додатне приходе по основу отпремнина за пензију, јубиларних награда, као и по основу различитих врста солидарних помоћи.

Табела број 1: Упоредни преглед аката који су у директној вези са доношењем и усвајањем финансијског плана Дома здравља

Уговор о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2021. године		Финансијски план Дома здравља		Извештај о извршењу буџета Образац 5	
Врста документа	Датум усвајања	Врста документа	Датум усвајања	Врста документа	Датум усвајања
1	2	3	4	5	6
Основни акт	29.1.2021. године	Основни акт	26.1.2021. године		
Анекс I	25.8.2021. године	Измена плана рада и финансирања у периоду 01.01.-31.03.2021. године	11.5.2021. године	у периоду од 01.01.-31.03.2021. године	9.4.2021. године
Анекс II	30.11.2021. године	Измена плана рада и финансирања у периоду 01.01.-30.06.2021. године	12.8.2021. године	у периоду од 01.01.-30.06.2021	9.7.2021. године

⁴⁴ "Службени гласник РС", бр. 125/03, 12/06 и 27/20.

⁴⁵ Од 05.09.2022. године

Уговор о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2021. године		Финансијски план Дома здравља		Извештај о извршењу буџета Образац 5	
Врста документа	Датум усвајања	Врста документа	Датум усвајања	Врста документа	Датум усвајања
1	2	3	4	5	6
Анекс III	20.12.2021. године	Измена плана рада и финансирања у периоду 01.01.-30.09.2021. године	12.11.2021. године	у периоду од 01.01.-30.09.2021. године	11.10.2021. године
Анекс IV	30.12.2021. године	Измена плана рада и финансирања у периоду 01.01.-30.09.2021. године	8.2.2022. године	у периоду од 01.01.-31.12.2021. године	10.1.2022. године

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља састављао тромесечно периодичне финансијске извештаје о извршењу и достављао их РФЗО, у року од десет дана по истеку тромесечја, за потребе планирања и контроле, сагласно члану 6 став 3 Уредбе о буџетском рачуноводству⁴⁶. Наведени периодични извештаји били су основ за измене финансијског плана Дома здравља током 2021. године.

Дом здравља је након достављања тромесечно периодичних финансијских извештаја вршио измене финансијског плана за посматрани период. Дом здравља је последњу измену финансијског плана у 2021. години извршио у новембру 2021. године. Наведено је за последицу имало да подаци који су исказани у колони 4 (износ планираних прихода и примања, односно износ одобрених апропријација) Извештаја о извршењу буџета – Образац 5 на дан 31.12.2021. године нису усклађени са подацима исказаним у последњој измени финансијског плана у 2021. години.

Дом здравља је у фебруару 2022. године донео последњи финансијски план за 2021. годину.

Откривена неправилност 4: Дом здравља нема усвојену процедуру доношења финансијског плана којом би уредио начин исказивања прихода и примања у складу са укупним реалним потребама здравствене установе и стварно обезбеђеним средствима за финансирање тих потреба.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уреде начин доношења финансијског плана у складу са прописима којима се уређује буџетски систем.

Слабости у контролном окружењу су утицале на појаву неправилности које се односе на садржину Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, на доношење плана набавки на које се Закон не примењује, на процедуру доношења Предлога планова потреба за централизоване јавне набавке, на доношење одлуке о увођењу и обиму дежурства, на измене и допуне Акта о процени ризика и на обрачун осталих награда.

Управљање ризицима

Управљање ризицима обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу утицати на остварење циљева корисника јавних средстава, обезбеђујући разумно уверавање да ће ти циљеви бити остварени.

Управљање ризицима обухвата следеће принципе:

1) корисник јавних средстава утврђује циљеве на начин који је довољно јасан да би се омогућила идентификација и процена ризика који се односе на те циљеве;

⁴⁶ „Службени гласник РС“, бр. 125/03, 12/06 и 27/20.

- 2) анализу ризика у оквиру корисника јавних средстава као основ за одлучивање о начину управљања ризицима;
- 3) процену ризика од могућности преваре;
- 4) идентификовање и анализу промена у оквиру корисника јавних средстава које би могле значајније утицати на систем интерне контроле.

У поступку акредитације здравствених установа у примарној здравственој заштити органи управљања Дома здравља су у 2013. години усвојили: Стратегију управљања ризиком и План управљања ризиком⁴⁷.

Одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору⁴⁸ прописано је да руководилац корисника јавних средстава усваја стратегију управљања ризиком, која се ажурира сваке три године, као и у случају када се контролно окружење значајније измени.

У поступку ревизије је утврђено да Дом здравља није ажурирао Стратегију управљања ризиком.

Откривена неправилност 5: Дом здравља није ажурирао Стратегију управљања ризиком, што није у складу са одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да редовно ажурирају Стратегију управљања ризиком и да спроводе контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво у складу са Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Слабости у управљању ризицима су утицале на појаву неправилности које се односе на садржину конкурсне документације, на набавке без правног основа и без примене Закона о јавним набавкама.

Контролне активности

Контролне активности обухватају писане политике и процедуре и њихову примену, а успостављају се ради пружања разумног уверавања да су ризици који утичу на постизање циљева ограничени на прихватљив ниво.

Контролне активности обухватају следеће принципе:

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

Контролне активности које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње⁴⁹.

⁴⁷ Број: 2072 од 19.4.2013. године.

⁴⁸ „Службени гласник РС“, број 89/19.

⁴⁹ Члан 8 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Евиденција присутности на раду

Чланом 24 став 1 Закона о евиденцијама у области рада⁵⁰ прописано је да евиденција о зарадама запослених лица садржи податке о радном времену и његовом коришћењу која између осталог обухвата податке о укупно оствареним ефективним часовима рада као и податке о неизвршеним часовима за које се прима накнада а који се између осталог односе на часове годишњег одмора.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља није донео процедуру којом се ближе уређује начин вођења евиденције присутности на раду.

Дом здравља не води дневну евиденцију доласка и одласка са рада у којој би запослени лично евидентирали време свог доласка и одласка и то потврђивали својим потписом. Евиденције о присуству на раду воде непосредни руководиоци по организационим јединицама и крајем месеца листе достављају Одсеку за економско рачуноводствене послове. Редован рад се у листама о евиденцији присуства на раду означава бројем сати проведених на раду сваког дана. Дежурство и прековремени рад се изражавају бројем сати проведених на таквом раду у помоћној поентажној листи, тзв. малој поентажи, или као што је случај у неким службама, тај број сати се назначи и на „великој“ поентажи, у горњем десном углу поља који представља евиденцију на одређени дан.⁵¹

У току 2021. године, у Дому здравља, решења о коришћењу годишњег одмора су израђивана на основу захтева запосленог у коме је наведен први дан годишњег одмора и сагласност непосредног руководиоца. Решење је гласило на период од дана наведеног у захтеву, у укупном трајању, док се дани коришћења годишњег одмора евидентирају у евиденцији о присутности на раду онда када су се заиста и користили. Из наведеног проистиче да дани годишњег одмора утврђени решењем не одговарају данима када се стварно користио годишњи одмор.⁵²

У поступку ревизије смо извршили увид у документацију везану за евиденцију присутности запослених на раду. Упоредили смо месечне листе присутности на раду са евиденцијом остварених сати прековременог рада. У четири случаја утврдили смо да је запослени био на годишњем одмору а да је истог дана остварио сате прековременог рада, што указује на непоузданост евиденције присутности на раду у Дому здравља.

Откривена неправилност 6: Дом здравља није уредио начин вођења евиденције присутности на раду и није обезбедио поузданост података о присутности запослених на раду.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да ближе уреде начин вођења евиденције присутности на раду.

Параметри за обрачун солидарне помоћи запосленима у случају привремене спречености за рад услед потврђене заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 и награда запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2

Одредбама члана 1 став 1 тачка 4) и члана 2 ст. 2 и 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама основна плата запослених у здравственим установама одређује се множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента као и да садржи део плате по основу радног учинка.

⁵⁰ „Службени лист СРЈ“, бр. 46/96 и „Службени гласник РС“, бр. 101/05 – др.закон, 36/09 – др.закон.

⁵¹ Наводи из дописа ДЗ Смедеревска Паланка број: 2730 од 16.08.2022. године.

⁵² Наводи из дописа ДЗ Смедеревска Паланка број: 2743 од 17.08.2022. године.

Дом здравља је у току 2021. године извршио расходе за социјалну помоћ запосленима по основу Закључка Владе Републике Србије⁵³ којим је дата сагласност за исплату солидарне помоћи запосленима у здравственим установама из Плана мреже здравствених установа (чије се плате финансирају из средстава обавезног здравственог осигурања) у случају привремене спречености за рад услед потврђене заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, а која је наступила као последица непосредног излагања ризику по основу обављања послова и радних задатака – у висини 10% од основне плате за месец у коме је наступила привремена спреченост за рад (у даљем тексту: солидарна помоћ за оболеле од Ковида).

Такође је Дом здравља, у току 2021. године, извршио расходе 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 Србије⁵⁴ (у даљем тексту Ковид награда). В.д. директор Дома здравља је донео Одлуку о критеријумима за исплату Ковид награде као и измене и допуне Одлуке⁵⁵ (у даљем тексту Одлука за исплату Ковид награде). Одлуком за исплату Ковид награде су, у зависности од врсте организационе јединице Дома здравља и радног места, утврђена процентуална увећања плате запослених у износу од 5-30% на ефективан број радних сати запосленог. Обрачун Ковид награда вршио се у програму за обрачун ове врсте награда.

У поступку ревизије утврђено је да су параметри за обрачун солидарне помоћи за оболеле од Ковида и Ковид награда запосленима неправилно дефинисани јер су:

- 1) солидарне помоћи за оболеле од Ковида обрачунате и исплаћене у висини 10% од основне плате увећане за додатак за време проведено у радном односу (минули рад) уместо у висини 10% од основне плате, како је то утврђено Закључком Владе Републике Србије,
- 2) Ковид награде обрачунате и исплаћене примењујући процентуална увећања плате запослених у износу од 5-30% на ефективан број радних сати увећане за додатак за време проведено у радном односу (минули рад) уместо на ефективан број радних сати запосленог како је то утврђено Одлуком за исплату Ковид награде.

Откривена неправилност 7: Дом здравља је приликом обрачуна и исплате солидарне помоћи запосленима у случају привремене спречености за рад услед потврђене заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 и награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 неправилно дефинисао параметре за обрачун, у програму за обрачун, јер је процентуална увећања применио на основицу која је увећана за додатак за време проведено у радном односу (минули рад).

Дом здравља од 1. јанара 2022. године користи програмске модуле из система „Sigma merc“ у којем су параметри за обрачун и исплату награде запосленима који су ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 – Ковид награда дефинисани у складу са прописима, односно процентуална увећања, утврђена решењима, примењују се на основицу која није увећана за додатак за време проведено у радном односу (минули рад). С обзиром на наведено изостаје препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.

⁵³ 05 Број: 401-11187/2020 од 29. децембра 2020. година.

⁵⁴ 05 број: 53-9870/2020 од 3. децембра 2020. године.

⁵⁵ Број: 2640 од 05.05.2020. године. и Одлуку о изменама и допунама одлуке о критеријумима за исплату новчане помоћи Број: 4824 од 29.12.2020. године и Одлуку о изменама и допунама одлуке о критеријумима за исплату новчане помоћи Број: 300 од 29.01.2021. године.

Праћење извршења уговора о јавним набавкама

Праћење извршења уговора о јавним набавкама уређено је Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године као и Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке број: 958 од 19.3.2021. године.

Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године уређено је да лица која су овлашћена да врше квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова проверавају да ли је количина испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореном као и да ли врста и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговарају уговореним, односно да ли су у свему у складу са захтеваним техничким спецификацијама и понудом (члан 48 Правилника).

Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године уређено је да правно економска служба непосредно по закључењу уговора о јавној набавци, уговор доставља организационим јединицама које су одговорне за праћење извршења уговора, организационој јединици у чијем су делокругу послови рачуноводства и финансија и другим организационим јединицама које могу бити укључене у праћење извршења уговора. Уколико се набављају услуге које се односе на све запослене код наручиоца (нпр. услуге осигурања запослених) наручилац може одредити да се уговор или потребне информације из уговора достављају електронским путем свим запосленима и оглашавају на огласну таблу наручиоца (члан 54 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године). Чланом 56 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године уређено је да руководиоца организационе јединице у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци, писаним налогом именује лице које ће вршити квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова, односно које ће вршити остале потребне радње у вези са праћењем извршења уговора о јавној набавци, Пријем добара, услуга и радова може се вршити и комисијски, Комисију решењем именује горе поменути руководиоца.

Такође је чланом 57 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године уређено да лице које је именовано да врши квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова проверава да ли количина испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореном, односно да ли врста и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговарају уговореним, односно да ли су у свему у складу са захтеваним техничким спецификацијама и понудом.

Лице које је именовано да врши квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова сачињава:

- 1) записник о квантитативном пријему добара, услуга или радова, чиме се потврђује пријем одређене количине и тражене врсте добара, услуга или радова као и приме неопходне документације (уговор, отпремница, улазни рачун и сл.);
- 2) записник о квалитативном пријему добара, услуга или радова, чиме се потврђује да испоручена добра, услуге или радови у свему одговарају уговореним;

Записници се потписују од стране лица које је именовано да врши пријем и овлашћеног представника друге уговорне стране и сачињавају се у два истоветна примерка, од чега по један примерак задржава свака уговорна страна (члан 58 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године).

Чланом 60 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године уређено је да се рачуни и друга документа за плаћање примају у складу са општим актима и истог дана достављају организационој јединици у чијем су делокругу послови контроле и обраде рачуна осим оних рачуна који су насловљени на организациону јединицу

у чијем је делокругу праћење извршења уговора о јавној набавци. Контрола и потписивање тих рачуна спроводи се одмах и доставља се организационој јединици у чијем су делокругу послови контроле и обраде рачуна који накнадно врши контролу. После пријема рачуна организациона јединица у чијем су делокругу послови контроле и обраде контролише постојање обавезних података на рачуну који су прописани законом. Након те контроле рачун се без одлагања доставља организационој јединици у чијем је делокругу праћење извршење уговора о јавној набавци, ради контроле података који се односе на врсту, количину, квалитет и цене добара, услуга и радова. После контроле ових података на рачуну се потписују запослени који у складу са писаним налогом извршио квантитативни и квалитативни пријем и руководиоца организационе јединице у чијем је делокругу праћење извршење уговора о јавној набавци чиме потврђују тачност тих података. Рачуни се након тога достављају организационој јединици у чијем су делокругу послови контроле и обраде рачуна. Уколико се контролом утврди неисправност рачуна он се оспорава уз сачињавање службене белешке у којој се наводе разлози оспоравања. Након извршене контроле и комплетирања пратеће документације за плаћање организациона јединица у чијем су делокругу послови контроле и обраде рачуна рачун обрађује и доставља на плаћање организационој јединици у чијем су делокругу послови рачуноводства и финансија.

Чланом 65 Правилника о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године уређено је да организациона јединица у чијем је делокругу праћење извршења уговора, сачињава извештај о извршењу уговора, који нарочито садржи опис тока извршења уговора, укупну реализовану вредност уговора, уочене проблеме током извршења уговора и евентуалне предлоге за побољшање. Извештај о свим уговорима који су реализовани у том тромесечју горе поменуто организациона јединица доставља Правно економској служби најкасније петнаест дана по протеклу тромесечја.

У поступку ревизије утврђено је, а према датој изјави одговорног лица, да Дом здравља током 2020. и 2021. године није водио евиденцију о извршењу закључених уговора у поступцима јавних набавки, што је за последицу имало увећање обима предмета набавке, како је објашњено у делу извршења уговора о јавним набавкама где су ближе објашњене откривене неправилности и дате препоруке за њихово отклањање.

Такође је утврђено да цене појединих артикала исказане у рачунима нису у складу са уговореним ценама (цене су веће или мање од уговорених) иако на тим рачунима постоје потписи којим се потврђује тачност података.

Откривена неправилност 8: Дом здравља није обезбедио праћење извршења уговора о јавним набавкама како је то уређено Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године и Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године нити је сачињавао кварталне извештај о извршењу уговора и достављао их Правно економској служби како је то уређено Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године.

Откривена неправилност 9: Дом здравља није обезбедио функционисање донетих процедура којима се врши контрола података у погледу врсте, количине, квалитета и цене добара, услуга и радова исказаних у примљеним рачунима како је то уређено Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године.

Препорука број 7: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да примењују одредбе интерног акта којим је ближе уређен начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

Слабости у контролним активностима су утицале на појаву неправилности које се односе на документовање испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке, праћење извршења уговора о јавној набавци и на исплату солидарне помоћи без доношења решења о остваривању права.

Информисање и комуникација

Информисање и комуникација обухватају: идентификовање, прикупљање и дистрибуцију информација запосленима, ефективно комуницирање на свим хијерархијским нивоима, изградњу одговарајућег информационог система, коришћење документације у смислу бележења, израде, померања, употребе и архивирања свих пословних процеса и трансакција ради израде одговарајућих ревизорских трагова за надгледање, успостављање ефективног, благовременог и поузданог система извештавања.

Слабости у информисању и комуникацији су утицале на појаву неправилности које се односе на објављивање Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке, огласа о јавној набавци, конкурсне документације и одлука о додели уговора као и на извршавање расхода по уговорима који су престали да важе.

Праћење и процена система

Одредбом члана 9 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору дефинисано је да праћење и процена система обухвата увођење система за надгледање финансијског управљања и контроле проценом адекватности и ефикасности његовог функционисања. Праћење и процена система се обавља текућим увидом, самопроцењивањем и интерном ревизијом.

Руководилац корисника јавних средстава извештава министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле до 31. марта текуће године за претходну годину на обрасцима које припрема Централна јединица за хармонизацију⁵⁶.

Откривена неправилност 10: Дом здравља није у прописаном року и на прописани начин известио министра о функционисању система финансијског управљања и контроле за 2020. и 2021. годину, што није у складу чланом 19 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

Препорука број 8: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности како би у прописаном року и на прописани начин извештавали министра надлежног за послове финансија о функционисању система финансијског управљања и контроле у складу са Законом о буџетском систему.

1.2. Интерна ревизија

Корисници јавних средстава, у складу са чланом 82 Закона о буџетском систему успостављају интерну ревизију која на основу објективног прегледа доказа обезбеђује уверавање о адекватности и функционисању постојећих процеса управљања ризиком, контроле и управљања организацијом да ли ови процеси функционишу на предвиђен начин и омогућују остварење циљева организације.

Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном

⁵⁶ Члан 19 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

сектору⁵⁷ ближе је 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

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

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.

У поступку ревизије дато је образложење да Дом здравља није успоставио интерну ревизију из разлога што Дом здравља Смедеревска Паланка није предвиђен у Уредби о Плану мреже здравствених установа, а Одлуком о оснивању Здравственог центра Смедеревска Паланка новоформирану установу чине Општа болница Смедеревска Паланка (која има именованог интерног ревизора) и Дом здравља Смедеревска Паланка.

Откривена неправилност 11: Дом здравља није успоставио интерну ревизију како је то прописано 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 9: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности на успостављању интерне ревизије како је прописано Законом о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

Законом о буџетском систему, одредбама члана 82 ставом 10, предвиђено је да руководилац корисника јавних средстава до 31. марта текуће године за претходну годину на прописани начин извештава министра надлежног за послове финансија о функционисању система интерне ревизије.

Откривена неправилност 12: Дом здравља није у прописаном року и на прописани начин известио министра о функционисању система интерне ревизије за 2020. и 2021. годину, што није у складу са чланом 82 став 10 Закона о буџетском систему.

Препорука број 10: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере и активности како би у прописаном року и на прописани начин извештавали министра надлежног за послове финансија о функционисању система интерне ревизије у складу са Законом о буџетском систему.

⁵⁷ „Службени гласник РС”, бр. 99/11 и 106/13.

Прилог 2 – 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 прописана раније важећим Законом о јавним набавкама⁵⁸ који је био на снази до 30. јуна 2020. године (у даљем тексту: раније важећи Закон о јавним набавкама), као и важећим Законом о јавним набавкама⁵⁹ (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 у вези са непосредном применом 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.

2.1. Доношење и примена интерних аката

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

Управни одбор Дома здравља је усвојио Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке⁶⁰ из фебруара 2014. године, којим су ближе уредили процедуру планирања набавки, спровођења поступака јавних набавки и извршења уговора унутар Дома здравља као и набавке на које се не примењује закон. Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године није објављен на интернет страници Дома здравља.

Садржина акта којим наручилац ближе уређује поступак јавне набавке одређена је раније важећим Законом о јавним набавкама⁶¹ и Правилником о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца⁶². Дом здравља у Правилнику о ближе уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године није ближе уредио контролу јавних набавки, садржину, рокове израде и начин подношења извештаја о извршеној контроли јавних набавки.

Одредбама члана 49 ст. 2 и 3 важећег Закона о јавним набавкама уређено је да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења

⁵⁸ „Службени гласник РС”, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

⁵⁹ „Службени гласник РС”, број 91/19.

⁶⁰ Дана 6. фебруара 2014. године.

⁶¹ Члан 22 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁶² „Службени гласник РС”, број 83/15.

набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга, као и да је наручилац дужан да објави наведени акт на својој интернет страници.

Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године, који је донет на основу важећег Закона о јавним набавкама, уређени су:

- 1) начин планирања јавних набавки;
- 2) спровођење поступака јавне набавке;
- 3) праћење извршења уговора о јавној набавци;
- 4) начин комуникације, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица;
- 5) начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује
- 6) и друга питања од важности за спровођење поступка јавних набавки (контрола јавних набавки).

У поступку ревизије је утврђено да Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године не садржи одредбе којима се ближе уређује начин планирања и спровођења набавки друштвених и других посебних услуга и није објављен на интернет страници Дома здравља.

Откривена неправилност 13: Дом здравља није објавио Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године на својој интернет страници што није у складу са чланом 22 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама и није објавио Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године што није у складу са чланом 49 став 3 важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 11: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму активности како би интерни акт о јавним набавкама објавили на својој интернет страници.

Откривена неправилност 14: Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године у Дому здравља не садржи одредбу којом је ближе уређен начин планирања и спровођења набавки друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 12: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да начин планирања и спровођења друштвених и других посебних услуга ближе уреде посебним актом у складу са Законом о јавним набавкама.

Службеник за јавне набавке

Одредбама члана 134 раније важећег Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да својим актом којим уређује систематизацију радних места одреди радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки. Наручилац, чија је укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од 25 милиона динара, мора да има најмање једног службеника за јавне набавке. Наручилац је дужан да лицу које обавља послове јавних набавки омогући да у року од три месеца од дана заснивања радног односа, односно од дана када се стекну услови, положи стручни испит за службеника за јавне набавке.

Важећим Законом о јавним набавкама предвиђена је обавеза наручиоца да лицима која обављају послове јавних набавки омогући оспособљавање за обављање послова јавних набавки и полагање испита за службеника за јавне набавке, као и континуирано усавршавање⁶³.

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Смедеревска Паланка уређено је да послове јавних набавки за Дом здравља обавља

⁶³ Члан 185 Закона о јавним набавкама „Службени гласник РС“, број 91/21.

руководилац правних, кадровских и административних послова – помоћник директора у оквиру Правно-економске службе. Запосленом који обавља послове јавних набавки у условима у погледу додатних знања, испита и радног искуства није посебно наведено да је неопходно да има положен стручни испит за службеника за јавне набавке.

Дом здравља је донео Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, којим је одређено радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки.

2.2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки

Наручилац може да покрене поступак јавне набавке само ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки. Изузетно ако јавну набавку није могуће унапред планирати или због хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако јавна набавка није предвиђена планом јавних набавки⁶⁴.

Одредбом члана 51 ст. 1 и 3 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно члана 88 ст. 1 и 3 важећег Закона 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 и допуне у прописаном року објављује на Порталу јавних набавки, а према важећем Закону о јавним набавкама и на својој интернет страници.

Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године уређен је поступак планирања, рокови израде и доношења плана набавки и измена плана, извршење плана набавки, надзор над извршењем, извештавање, овлашћења и одговорности организационих јединица, односно лица која учествују у планирању.

Поступак планирања почиње достављањем инструкције за планирање свим организационим јединицама од стране носиоца планирања (организациона јединица која је дужна за координацију поступка планирања). Организационе јединице утврђују потребе за предметним набавки које су неопходне за обављање активности из свог делокруга послова. Такође достављају и описе предмета набавки, количине и процену вредности набавке коју одређују на основу спроведеног истраживања тржишта и у складу са техничким спецификацијама предметне набавке. Носилац планирања проверава исказане потребе од стране организационих јединица и обавештава их како би извршиле неопходне исправке и утврдиле стварне потребе за предметним набавкама. Након обједињавања потреба на нивоу целог наручиоца, носилац планирања саставља Нацрт плана набавки и доставља га организационој јединици у чијем је делокругу послови рачуноводства и финансија ради усаглашавања са финансијским планом која након провере обавештава директора. Уколико буде потребе носилац планирања врши корекције и припрема Предлог плана набавки који доставља директору Дома здравља. Управни одбор доноси План набавки након усвајања Финансијског плана Дома здравља.

Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године уређен је начин и поступак планирања на истоветан начин као и претходно важећи правилник с тим да је важећим правилником одређен тачан датум до када мора бити завршена свака фаза планирања. Важећим правилником је такође предвиђено да након што носилац планирања обједини потребе на нивоу наручиоца тај документ доставља Служби за контролу. Ова Служба разматра усклађеност пријављених потреба предмета јавних набавки са стварним потребама наручиоца а пре свега са стратешким приоритетима, усвојеним оперативним циљевима и пројектима. Уколико Служба за контролу захтева одређене измене планираних предмета јавних набавки, носилац планирања врши усклађивање у складу са датим препорукама и сачињава Нацрт плана јавних набавки који

⁶⁴ Члан 88 ст. 6 и 7 Закона о јавним набавкама „Службени гласник РС“, број:91/2019.

доставља одељењу рачуноводства и финансија. Ово одељење разматра усаглашеност Нацрта плана јавних набавки са расположивим средствима из нацрта финансијског плана Дома здравља и о томе обавештава руководиоца наручиоца и Службу за контролу. Уколико буду наложене корекције носилац планирања са организационим јединицама врши усклађивање потреба са нацртом финансијског плана Дома здравља и припрема Предлог плана јавних набавки који доставља руководиоцу наручиоца и Служби за контролу. Коначан План јавних набавки усваја Управни одбор Дома здравља после усвајања Финансијског плана Дома здравља Смедеревска Паланка.

Дом здравља је дао писмено објашњење у ком је навео да је Правно-економска служба задужена за организацију, односно координацију у планирању јавних набавки. Поступал планирања почиње тако што организационе јединице утврђују и исказују потребе за предметима јавних набавки. Поред напред наведеног, на основу смерница Правно-економске службе, организационе јединице сваког месеца достављају податке о утрошку добара и услуга и ови подаци се обрађују у материјалном књиговодству. Ти подаци представљају основни елемент за планирање потреба узимајући у обзир податке о извршеним набавкама, стању залиха и очекиваним променама у вршењу пословних активности и тржишног кретања у текућој години. Процењена вредност током планирања се одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат- претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног испитивања и истраживања тржишта.

У поступку планирања такође се разматра и усаглашеност плана набавки са расположивим средствима из финансијског плана и у случају потребе организационе јединице и одељење рачуноводства и финансија врше усклађивање са расположивим средствима.

Сам поступак планирања јавних набавки врши се кроз израду предлога плана набавки у оквиру предвиђене апликације на порталу јавних набавки. У предлогу плана набавки, уносе се само набавке на које се примењује закон о јавним набавкама (набавке које установа самостално спроводи и централизоване јавне набавке).

План јавних набавки за 2020. годину

Управни одбор Дома здравља донео је Одлуку којом је усвојио План јавних набавки Дома здравља Смедеревска Паланка за 2020. годину⁶⁵ који је објављени на Порталу јавних набавки у прописаном року.

У наредној табели дат је број планираних и спроведених поступака јавне набавке за 2020. годину по врстама предмета и поступка набавке.

Табела број 2: Преглед планираних и спроведених поступака јавних набавки у 2020. години

Предмет набавке	Врста поступка	Број планираних поступака	Процењена вредност набавке	(износи у динарима)
				Број спроведених поступака
1	2	3	4	5
Добра	Отворени поступак	1	5.562.542	1
	Отворени поступак - централизована набавка	3	7.822.679	Н/П
	Јавна набавка мале вредности	4	5.750.084	4
Услуге	Јавна набавка мале вредности	1	759.525	0
	Укупно:	9	19.894.830	5

⁶⁵ Број: 614/2 од 27. фебруара 2020. године.

Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године уређено је да се План набавки састоји од плана јавних набавки и плана набавки на које се закон не примењује⁶⁶.

У поступку ревизије утврдили смо да Дом здравља није донео план набавки на које се Закон не примењује како је то предвиђено чланом 6 Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године.

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

Откривена неправилност 15: Дом здравља није донео план набавки на које се Закон не примењује како је то предвиђено чланом 6 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године.

Откривена неправилност 16: Дом здравља није Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године ближе уредио начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 13: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује ближе уреде посебним актом, у складу са Законом о јавним набавкама.

Увидом у План јавних набавки за 2020. годину утврђено је да исти садржи све елементе прописане Законом о јавним набавкама.

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

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

Дом здравља је све планиране јавне набавке у 2020. години покренуо на основу раније важећег Закона о јавним набавкама, те није донео План јавних набавки који је усаглашен са одредбама важећег Закона о јавним набавкама.

План јавних набавки за 2021. годину

Управни одбор Дома здравља донео је Одлуку о усвајању Плана јавних набавки за 2021. годину⁶⁷. План јавних набавки је објављен на Порталу јавних набавки и на интернет станици Дома здравља у прописаном року.

Укупна процењена вредност поступака набавки на које се Закон о јавним набавкама примењује у Плану јавних набавки износи 14.915.713 динара.

Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године уређено је да наручилац може предвидети обавезу сачињавања плана набавки на које се закон не примењује. Такође су предвидели да наручилац може унети набавке на које се

⁶⁶ Члан 6

⁶⁷ Број 968/2 од 6. марта 2021. године.

закон не примењује из чл. 11-21 Закона о јавним набавкама само уколико планира да и за те набавке спроведе поступак јавне набавке предвиђен Законом о јавним набавкама.

У наредној табели дат је број планираних и спроведених поступака јавне набавке за 2021. години по врстама предмета и поступка набавке.

Табела број 3: Преглед планираних и спроведених поступака јавне набавке за 2021. годину

(износи у динарима)				
Предмет набавке	Врста поступка	Број планираних поступака	Процењена вредност набавке	Број спроведених поступака
1	2	3	4	5
Добра	Отворени поступак	3	9.933.713	3
	Отворени поступак (спроводи други наручилац и централизоване јавне набавке)	1	4.982.000	Н/П
Укупно:		4	14.915.713	3

Увидом у План набавки за 2021. годину утврђено је да исти садржи све прописане елементе.

План јавних набавки за 2021. годину који садржи све прописане елементе објављен је на Порталу јавних набавки и на интернет страници Дома здравља у прописаном року у складу са одредбама члана 88 ст. 1 и 3 Закона о јавним набавкама.

Планирање централизованих јавних набавки

Законом о здравственом осигурању прописано је да Влада ближе уређује услове, начин и поступак планирања потреба здравствених установа из Плана мреже за које се спроводе централизоване јавне набавке, врсту робе и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке и које су обухваћене Планом централизованих јавних набавки, као и друга питања од значаја за планирање, организовање и спровођење централизованих јавних набавки.

Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке⁶⁸ уређено је да План потреба здравствених установа за које се спроводе централизоване јавне набавке доноси управни одбор здравствене установе, на предлог директора здравствене установе (члан 4). Здравствена установа припрема план потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке у складу са Стручно-методолошким упутством за израду плана потреба које доноси Институт за јавно здравље Србије (члан 5).

Управни одбор Дома здравља је усвојио Планове потреба Дома здравља Смедеревска Паланка о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за период 2020. године⁶⁹ и за период 2021. године⁷⁰ у складу са одредбама члана 4 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке. Завод за јавно здравље Пожаревац је дао мишљење о Предлогу плана потреба Дома здравља Смедеревска Паланка робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за период 2020. годину⁷¹ и 2021. годину⁷².

Одредбама члана 6 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке је уређено да за израду предлога плана потреба здравствене установе, директор здравствене установе образује комисију састављену од лица стручних за област медицине, фармације, односно стоматологије, као и лица стручних за област

⁶⁸ „Службени гласник РС”, бр. 34/19, 64/19, 17/20 и 21/20.

⁶⁹ Број: 3214 од 18. септембра 2019. године.

⁷⁰ Број: 4181/4 од 25. новембра 2020. године.

⁷¹ Број: 2301 од 11. септембра 2019. године.

⁷² Број: 2719 од 2. децембра 2020. године.

економије и права. Комисија израђује предлог плана потреба најкасније до 30. јуна текуће године за наредну буџетску годину. Одредбама члана 7 наведене уредбе предвиђено је да предлог плана потреба које су израђене од комисије образоване од директора здравствене установе, доставља се на мишљење стручном савету здравствене установе, те по прибављању тог мишљења предлог плана потреба доставља се управном одбору на усвајање.

Током извођења поступка ревизије утврђено је да в.д. директора Дома здравља није формирао комисију за израду предлога плана потреба о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2020. и 2021. годину и да Стручни савет није дао мишљење на Предлоге планова потреба за 2020. годину и за 2021. годину, пре утврђивања предлога и достављања Управном одбору Дому здравља.

Откривена неправилност 17: Предлоге планова потреба Дома здравља о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2020. и за 2021. годину није донела комисија образована од стране в.д. директора Дома здравља и није дато мишљење стручног савета Дома здравља, што није у складу са чланом 6 став 1 и чланом 7 став 1 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Препорука број 14: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да се предлог плана потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке саставља по процедури утврђеној Уредбом о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Процењена вредност јавних набавки

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка (члан 64 став 3), као и да процењена вредност јавне набавке обликоване по партијама укључује процењену вредност свих партија, за период за који се закључује уговор (члан 68 став 2). Одредбама члана 16 истог закона, између осталог 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 слично и мора да буде валидна у време покретања поступка (члан 29 став 1). Одредбама члана 41 истог закона прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

Правилницима о ближем уређивању поступка јавне набавке из фебруара 2014. године и из марта 2021. године који су се примењивали у 2020. и 2021. години уређено је, између осталог да се процењена вредност јавне набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног испитивања тржишта.

Према датој изјави одговорног лица⁷³ Дом здравља је процењену вредност јавних набавки у Плановима јавних набавки за 2020. и 2021. годину утврђивао за сваки појединачни предмет набавке тако што је упоређивао цене више потенцијалних понуђача, путем истраживања на интернету, испитивања искуства других наручилаца, начина и трошкова одржавања, рокова испоруке, важећих прописа и стандарда и на други погодан начин, имајући у виду сваки појединачан предмет набавке.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља није обезбедио писани траг да је процењену вредност јавних набавки одредио на основу спроведеног испитивања и истраживања тржишта предмета јавне набавке, цена и квалитета, периода гаранције, одржавања и слично, тако да буде валидна у време покретања поступака јавних набавки у 2020. и 2021. години.

Откривена неправилност 18: Дом здравља није пружио писане доказе о спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цена и квалитета предмета набавке, периода гаранције, одржавања и слично и доказе да је процењена вредност била валидна у време покретања поступка, што није у складу са одредбом члана 64 став 3, а у вези са одредбом члана 16 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно чл. 29 и 41 важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 15: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере да се процењена вредност јавне набавке одређује 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 у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања и спровођења поступака јавних набавки у складу са Законом о јавним набавкама.

2.3. Спровођење поступака јавних набавки

У поступку ревизије испитали смо спроведене поступке јавних набавки током 2020. и 2021. године.

Извршена је провера усклађености тих поступака са одредбама Закона о јавним набавкама, а посебно правилност покретања поступака, елемената конкурсне документације, испуњености услова за доделу и закључивање уговора, као и праћења извршења закључених уговора.

У наредној табели дат је преглед ревидираних поступака јавних набавки спроведених у 2020. години.

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

(у динарима)						
Редни број	Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Врста поступка јавне набавке	Укупна процењена вредност ЈН (без ПДВ-а)	Вредност закљученог уговора (без ПДВ-а)	Датум закључења уговора
1	2	3	4	5	6	7
		<i>Санитетски потрошни материјал</i>				
		<i>Партија 3 – Завоји и завојни материјал</i>				
1.	1-1-2020.	Партија 7 – Лабораторијски материјал за анализу чистоће вагиналног секрета, ПАП тест и цитологију	ЈНМВ	500.000	190.263	27.04.2020.
		<i>Партија 8 – Средства за дезинфекцију</i>				
		<i>Партија 9 – Алкохол</i>				

⁷³ Број 2788 од 22.08.2022. године.

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

(у динарима)						
Редни број	Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Врста поступка јавне набавке	Укупна процењена вредност ЈН (без ПДВ-а)	Вредност закљученог уговора (без ПДВ-а)	Датум закључења уговора
1	2	3	4	5	6	7
		Партија 10 – Раствори				
		Партија 15 – Гел за ултразвук				
		Партија 4 – Фластери				
		Партија 6 – Игле и системи за инфузију				
		Партија 11 – Дрвени штапићи и шпатуле			40.200	24.04.2020.
		Партија 12 – Есмархова повеска				
		Партија 16 – Трака за суву стерилизацију				
		Партија 5 – Шприцеви			26.194	22.04.2020.
		<i>Санитетски потрошни материјал</i>				
		Партија 4 – Завоји и завојни материјал				
		Партија 5 – Фластери				
		Партија 7 – Игле и системи за инфузију				
		Партија 10 – Дрвени штапићи и шпатуле			659.595	29.06.2020.
		Партија 11 – Есмархова повеска				
2.	1-2-2020.	Партија 14 – Трака за суву стерилизацију	ЈНМВ	1.367.675		
		Партија 15 – Презервативи				
		Партија 6 – Шприцеви			114.724	29.06.2020.
		Партија 8 – Лабораторијски материјал за анализу чистоће вагиналног секрета, ПАП тест и цитологију			74.498	30.06.2020.
		Партија 9 – Раствори и средства за дезинфекцију				
		Партија 13 – Гел за ултразвук				
		<i>Лабораторијски материјал</i>				
		Партија 1 - Биохемијски реагенси за биохемијски анализатор СПИНРЕАЦТ-СПИН640				
3.	2-2020.	Партија 2 - Реагенси за хематолошки анализатор НИКОН-КОХДЕН	ЈНМВ	1.600.000	867.440	30.04.2020.
		Партија 3 - Реагенси за коагулометар Цоатрон М1 ТЕЦО				
		Партија 4 - Тест за окултно крварење у столици				
		Партија 5 - Тест траке за читач урин трака У-500 АЦОН				
		Партија 6 - Вакум спрувете			689.880	23.04.2020.
		<i>Канцеларијски материјал</i>				
4.	3-2020.	Партија 1 - Штампарска роба	ЈНМВ	799.177	704.820	15.05.2020.
		Партија 2 - Књижарска роба				
		<i>Резервни делови за возила возног парка Дома здравља</i>				
5.	4-2020.	Партија 1 - Стандардни аутоделови за заставниа возила	ЈНМВ	890.075	404.360	15.06.2020.
		Партија 2 - Моторна уља и мазива				
		Партија 3 - Гуме (пнеуматици)				
6.	5-2020.	Гориво за превоз пацијената (безоловни моторни бензин - евро премијум БМБ-95, евро дизел)	Отворени поступак	5.562.542	3.977.565	29.07.2020.
		Укупно		10.719.469	7.749.539	

Следећа табела приказује ревидиране поступак јавних набавки спроведених у 2021. години.

Табела број 5: Преглед ревидираних поступака јавних набавки спроведених у 2021. години

(у динарима)						
Редни број	Број јавне набавке	Предмет јавне набавке	Врста поступка јавне набавке	Укупна процењена вредност ЈН (без ПДВ-а)	Вредност закљученог уговора (без ПДВ-а)	Датум закључења уговора
1	2	3	4	5	6	7
1.	2-2021.	<i>Санитетски потрошни материјал</i>				
		Партија 1 - Траке за ЕКГ, УЗ	Отворени поступак	10.000	11.925	20.05.2021.
		Партија 11 – Уснице за спиromетрију		8.000		
		Партија 2 - Тест траке за одређивање нивоа шећера у крви за апарат Аццу Цџек		53.166	45.600	20.05.2021.
		Партија 3 – Завоји и завојни материјал		780.000		
		Партија 4 – Фластери		80.000		
		Партија 5 – Шприцеви		150.000		
		Партија 6 – Игле и системи за инфузију		150.000	998.517	20.05.2021.
		Партија 9 – Дрвени штапићи и шпатуле		20.000		
		Партија 10 – Есмархова повеска		4.000		
		Партија 14 - Презервативи		1.500		
		Партија 7 – Гинеколошки материјал		58.000		
		Партија 8 – Раствори и средства за дезинфекцију		65.000	115.848	20.05.2021.
		Партија 12 – Гел за ултразвук		8.000		
Партија 13 - Трака за суву стерилизацију	1.500	1.180		26.05.2021.		
2.	3-2021.	<i>Лабораторијски материјал</i>				
		Партија 1 - Биохемијски реагенси, контроле и потрошни материјал за биохемијски анализатор НЕОЦХЕМ 30	Отворени поступак	990.000	2.129.884	18.06.2021.
		Партија 2 - Реагенси за хематолошки анализатор ПХОЕМНИХ НЦЦ 3300		480.000		
		Партија 6 - Вакум епрувете		660.000		
		Партија 3 - Реагенси за коагулометар Цоатрон М1 ТЕЦО		43.000	61.740	21.06.2021.
		Партија 5 - Тест траке за читач урин трака У-500 АЦОН		33.000		
Партија 4 - Тест за окултно крварење у столицама на касети (плочици)	20.000	16.000		22.06.2021.		
3.	4-2021.	<i>Гориво за превоз пацијената (безоловни моторни бензин - евро премијум БМБ-95, евро дизел)</i>	Отворени поступак	6.318.547	6.183.820	28.07.2021.
Укупно				9.933.713	9.564.514	

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.

Увидом у планове јавних набавки за 2020. и 2021. годину, као и у евиденцију о спроведеним поступцима јавних набавки у ове две године утврђено је да су узорковане јавне набавке за које је Дом здравља покренуо поступак претходно биле предвиђене у годишњим плановима јавних набавки.

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 комисије⁷⁴.

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.

Одредбама члана 54 став 10 раније важећег Закона о јавним набавкама је прописано да након доношења решења чланови комисије потписују изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса (у даљем тексту: Изјава о непостојању сукоба интереса). Уколико сматрају да могу бити у сукобу интереса или уколико у току поступка јавне набавке сазнају да могу доћи у сукоб интереса, чланови комисије о томе без одлагања обавештавају орган који је донео решење, а који предузима потребне мере како не би дошло до штетних последица у даљем току поступка јавне набавке. Док је важећим Законом о јавним набавкама предвиђено да након отварања понуда или пријава, представник наручиоца, члан комисије за јавну набавку потписује изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса.

У поступку ревизије утврђено је да у три поступка јавне набавке спроведене у току 2020. године, изјаву о непостојању сукоба интереса нису потписали сви чланови комисије за јавну набавку.

Откривена неправилност 19: Изјаве о непостојању сукоба интереса нису потписане од стране свих чланова комисије у три поступка јавне набавке из 2020. године и 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.

С обзиром на то да важећим Законом о јавним набавкама није прописана садржина решења о образовању комисије за јавну набавку и да су у свим спроведеним поступцима јавних набавки у 2021. години потписане изјаве о непостојању сукоба интереса, изостаће препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.

Огласи о јавној набавци

Раније важећим Законом о јавним набавкама, утврђена је садржина огласа о јавној набавци и дата у Прилогу 3 наведеног закона (члан 55 став 2). Истим законом је прописано да се огласи о јавној набавци објављују на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца, а да се огласи о јавној набавци чија је процењена вредност већа од јавне набавке мале вредности⁷⁵ објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа (члан 57 ст. 1 и 2).

Према важећем Закону о јавним набавкама садржина огласа о јавној набавци утврђена је у Прилогу 4 овог закона. Огласи се објављују преко Портала јавних набавки на стандардним обрасцима чију садржину утврђује Канцеларија за јавне набавке. Јавни позив, претходно информативно обавештење, периодично индикативно обавештење и обавештење о успостављању система квалификације у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа у форми за објављивање која ће бити доступна на Порталу јавних набавки⁷⁶.

⁷⁴ Члан 54 раније важећег Закона о јавним набавкама и члан 92 важећег Закона о јавним набавкама.

⁷⁵ Јавна набавка мале вредности из члана 39 раније важећег Закона о јавним набавкама је набавка чија процењена вредност није већа од 5.000.000 динара.

⁷⁶ Члан 105 ст. 5, 6 и 8 важећег Закона о јавним набавкама.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да су огласи о јавној набавци садржали све прописане елементе и објављивани су на Порталу јавних набавки. Огласи нису објављивани на интернет страници Дома здравља иако су били обавезни по члану 57 ст. 1 и 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност 20: Огласи о јавној набавци нису објављивани на интернет страници наручиоца што није у складу са чланом 57 ст. 1 и 2 раније важећег Закона о јавним набавкама.

С обзиром на то да важећим Законом о јавним набавкама није прописана обавеза објављивања огласа о јавној набавци на интернет страници наручиоца 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 слично,
- 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 понуди⁷⁷.

Управа за јавне набавке ближе уређује обавезне елементе конкурсне документације и утврђује оквирне моделе конкурсних документација⁷⁸.

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

Према важећем Закону о јавним набавкама конкурсна документација у зависности од врсте поступка јавне набавке нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце документа које подносе кандидати и понуђачи, информације о прописаним обавезама и друге информације потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив. Канцеларија за јавне набавке ближе уређује садржину конкурсне документације⁷⁹.

⁷⁷ Члан 61 став 4 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁷⁸ Члан 61 став 10 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁷⁹ Члан 93 став 2 и 4 важећег Закона о јавним набавкама.

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

Модел уговора

Одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година⁸⁰ уређено је да модел уговора, као обавезни елемент конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке, мора садржати одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Увидом у конкурсну документацију о спроведеним поступцима јавне набавке утврђено је да модели уговора за седам 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 21: Дом здравља у седам од укупно осам спроведених поступака 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 16: 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

Раније важећим Законом о јавним набавкама је било прописано да је наручилац дужан да истовремено са објављивањем позива за подношење понуда, објави конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници⁸¹. 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 страници⁸².

Сагласно важећем Законом 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

⁸⁰ "Службени ласник РС", бр. 21/14 и 18/19.

⁸¹ Члан 62 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁸² Шлан 63 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

конкурсну документацију на Портал јавних набавки.⁸³ 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 да стави на располагање на исти начин као и основну документацију⁸⁴.

Увидом у документацију узоркованих јавних набавки које су спроведене у току 2020. године утврђено је да је Дом здравља објављивао конкурсну документацију истовремено са објављивањем позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки али није на својој интернет страници.

Откривена неправилност 22: Дом здравља није објављивао на својој интернет страници конкурсну документацију истовремено са објављивањем позива за подношење понуда, што није у складу са одредбом члана 62 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

С обзиром на то да важећим Законом о јавним набавкама није прописана обавеза да се истовремено објављивања позива за подношење понуда и конкурсна документација објаве на интернет страници наручиоца изостаје препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.

Записник о отварању понуда

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да се отварање понуда спроводи одмах након истека рока за подношење понуда, односно истог дана и да је наручилац дужан да води записник о поступку отварања понуда, као и подаци који се уносе у записник⁸⁵.

Правилником о поступку отварања понуда⁸⁶, који је ступио на снагу 1. јула 2020. године и примењује се у поступцима јавних набавки покренутим после овог датума утврђени су подаци које садржи записник о отварању понуда⁸⁷. Овим правилником је такође утврђено да се отварање понуда спроводи аутоматски путем Портала јавних набавки и то у време отварања понуда одређено у јавном позиву⁸⁸. Портал јавних набавки формира записник о отварању понуда из података које су понуђачи унели у образац понуде и аутоматски га ставља на располагање наручиоцу и свим понуђачима, чиме се поступак отварања понуда завршава⁸⁹.

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

Комисије за јавне набавке Дома здравља су отварале понуде истог дана по истеку рока за њихово подношење и водиле записнике који садрже све прописане податке у складу са одредбама чл. 103 и 104 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁸³ Члан 95 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

⁸⁴ члан 96 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

⁸⁵ Чл. 103 и 104 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁸⁶ „Службени гласник”, број 93/20.

⁸⁷ Члан 9 Правилника о поступку отварању понуда.

⁸⁸ Члан 4 став 2 Правилника о поступку отварању понуда.

⁸⁹ Члан 6 ст. 1 и 2 Правилника о поступку отварања понуда.

Извештај о стручној оцени понуда

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је комисија за јавну набавку дужна да састави писани извештај о стручној оцени понуда, као и подаци које исти мора да садржи⁹⁰.

Важећим Законом о јавним набавкама прописана је обавеза комисије за јавну набавку да, након спроведене стручне оцене понуда, састави извештај о поступку јавне набавке, као и подаци које исти мора да садржи⁹¹.

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

Комисије за јавне набавке Дома здравља су сачињавале извештаје о стручној оцени понуда у поступцима јавних набавки који садрже податке прописане чланом 105 раније важећег Закона о јавним набавкама, односно чланом 145 важећег Закона о јавним набавкама.

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 доношења⁹².

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 доношења⁹³.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља доносио одлуке о додели уговора и објављивао их на Порталу јавних набавки али није на својој интернет страници.

Откривена неправилност 23: Дом здравља није објављивао на својој интернет страници одлуке о додели уговора што није у складу са одредбом члана 108 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.

С обзиром на то да важећим Законом о јавним набавкама није прописана обавеза да се одлуке о додели уговора објаве на интернет страници наручиоца изостаће препорука ревизора у вези са горе наведеном неправилношћу.

Обавештење о додели уговора

Раније важећим Законом о јавним набавкама било је прописано да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од закључења уговора, односно оквирног споразума⁹⁴.

⁹⁰ Члан 105 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁹¹ Члан 145 важећег Закона о јавним набавкама.

⁹² Члан 108 став 5 раније важећег Закона о јавним набавкама.

⁹³ Члан 146 важећег Закона о јавним набавкама.

⁹⁴ члан 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама.

Важећим Законом о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума⁹⁵.

Увидом у документацију о спровођењу поступака узоркованих јавних набавки утврђено је да је Дом здравља објављивао обавештења у прописаном року.

Дом здравља је обавештења о закљученом уговору и обавештења о додели уговора објављивао у прописаном року у складу са чланом 116 став 1 раније важећег Закона о јавним набавкама и чланом 109 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

Закључивање уговора о јавним набавкама на основу оквирних споразума

Републички фонд за здравствено осигурање на основу прикупљених, обједињених и анализираних планова потреба здравствених установа доноси План централизованих јавних набавки. На основу плана, у складу са законом, спроводи централизоване јавне набавке за потребе здравствених установа са којима има закључене уговоре поводом остваривања права на здравствену заштиту и то за робе и услуге предвиђене чланом 11 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Дом здравља Смедеревска Паланка је у својим Плановима јавних набавки за 2020. и 2021. годину навео четири јавне набавке које се спроводе у поступку централизованих јавних набавки од стране Републичког фонда за здравствено осигурање.

Појединачне уговоре за предметна добра, Дом здравља је закључивао према моделима уговора предвиђеним у конкурсној документацији централизоване јавне набавке како је то и наведено у инструкцијама Републичког фонда за здравствено осигурање.

У поступку ревизије испитали смо све уговоре који су закључени на основу оквирних споразума закључених у четири поступка централизованих јавних набавки које су спроведене током 2020. и 2021. године.

Извршена је провера усклађености тих уговора са оквирним споразумима које је закључио Републички фонд за здравствено осигурање, а посебно предмета и цене предвиђене оквирним споразумима.

Дом здравља је закључивао појединачне уговоре у складу са оквирним споразумима закљученим у поступцима централизованих јавних набавки.

2.4. Извршење уговора о јавним набавкама

Законом о јавним набавкама утврђено је да је наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити, између осталог и начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

Као што је описано у поглављу Финансијско управљање и контрола, Дом здравља није обезбедио праћење извршења уговора предвиђено интерним актом, што је за последицу имало прекорачење вредности уговора.

Одредбама чл. 154 до 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, прописано је извршење и измена уговора утврђивањем општих правила за извршење уговора и утврђивањем општих правила за измену уговора без спровођења поступка јавне набавке. Поред тога, уређена су и посебна правила у вези са изменама уговора по основу уговорних одредаба (члан 156), по основу додатних добара, услуга и радова (члан 157), услед непредвиђених

⁹⁵ члан 109 став 1 важећег Закона о јавним набавкама.

околности (члан 158), промене уговорне стране (члан 159) и повећање обима набавке (члан 160).

Наручилац може током трајања уговора о јавној набавци да измени уговор без спровођења поступка јавне набавке на начин да се повећа обим набавке, ако је, између осталог, испуњен услов да вредност измене мора бити мања од 10% првобитне вредности уговора о јавној набавци добара или услуга, односно мања од 15% првобитне вредности уговора о јавној набавци радова.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља, набавио добра и услуге у износу од 3.199.476 динара са ПДВ-ом, преко вредности закључених уговора, односно повећао обим предмета набавке више од 10% вредности првобитно закључених уговора, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона.

Табела број 6: Преглед набавки у већем износу од вредности закључених уговора, без спроведеног поступка јавне набавке

(износи у динарима)						
Редни број	Уговор број и датум	Добављач	Уговорена вредност (са ПДВ-ом)	Набављено у 2020. и 2021. години по уговору	Разлика више набављено од уговореног	% више набављено од уговореног
1	2	3	4	5	6 (5-4)	7
1.	1589 од 15.5.2020. године	Графотехника д.о.о., Смедеревска Паланка	1.097.732	1.405.079	307.347	28%
2.	1771 од 15.6.2020. године	Газелакомерц д.о.о., Београд	630.802	1.277.096	646.294	102%
3.	283 од 24.7.2020. године	Михајловић д.о.о. export-import, Параћин и Стана Михајловић ПР СТР "Михајловић", Доња Мутница, Параћин	5.250.386	7.396.722	2.146.337	41%
4.	1958 од 12.6.2020. године	Ветметал д.о.о., Београд	301.339	400.837	99.498	33%
Укупно:					3.199.476	

Откривена неправилност 24: Дом здравља је, приликом извршења четири уговора, повећао обим предмета набавке, у износу од 3.199.476 динара, односно више од 10% првобитне вредности закључених уговора, без спроведеног поступка јавне набавке, 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 17: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе и примењују контролне активности у делу праћења извршења уговора о јавној набавци како би се набавка добара, услуга или радова вршила до вредности закљученог уговора, односно да се обим набавке повећава до законом прописаног износа.

Набавке по основу уговора који су престали да важе

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља, у току 2020. и 2021. године, преузимао обавезе и извршавао расходе по основу уговора који су престали да важе. У наредној табели дат је преглед преузетих обавеза и извршених расхода по основу уговора који су престали да важе.

Табела број 7: Преглед набавки по основу уговора који су престали да важе

Редни број	Уговор број и датум	Добављач	Предмет уговора	Период важења уговора	(износи у динарима)
					Преузете обавезе и извршени расходи у 2020. и 2021. години по уговору који је престао да важи
1	2	3	4	5	6
1.	Број 6301 од 29.12.2011. године	Зипсофт д.о.о., Нови Сад	Услуге одржавања информационог система здравствене установе у периоду од 3 године	29.12.2011. - 29.12.2014.	600.000
2.	Број 5656 од 10.12.2012. године	СЗТР КМС Телекомуникације и компјутери, Гроцка	Услуга коришћења услуге интернет протока на одређеним локацијама	10.12.2012. - 10.12.2014.	612.224
Укупно:					1.212.224

Откривена неправилност 25: Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе у укупном износу од 1.212.224 динара након истека уговора, односно без закљученог уговора и без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 раније важећег Закона о јавним набавкама и одредбама чл. 11-21 и 27 важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 18: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да уведу контролне поступке и да обезбеде интерну размену информација неопходних за функционисање интерне контроле, што ће обезбедити да се набавке добара, радова и услуга спроводе у складу са прописима који уређују јавне набавке.

Набавке без спроведеног поступка јавне набавке

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

Дом здравља је у току 2020. и 2021. године користио услуге одржавања програмских пакета на основу уговора⁹⁶ који је закључио са добављачем Ломовић д.о.о., Смедеревска Паланка без спроведеног поступка јавне набавке. Преузете обавезе и извршени расходи у 2020. години износе 584.178 динара док у 2021. години износе 646.667 динара.

Одговорна лица Дома здравља су у датој изјави⁹⁷ навели да од 1. јанара 2022. године не користе услуге одржавања програмских пакета добављача Ломовић д.о.о., Смедеревска Паланка већ су кренули са коришћењем програмских модула из система „Sigma mecs (Ledžer, Izvodi, Magma, SOP, e-Dosije)“ добављача агенције С.Т.Р. и агенције „Wlab“ Видоје Аренијевић-предузетник, Нови Београд на основу закљученог уговора о набавци услуга у поступку набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује. Укупна вредност уговора је 984.000 динара без ПДВ-а, закључен 12 месеци.

Дом здравља је у току 2020. године користио услуге фиксне телефоније на основу уговора⁹⁸ које је закључио са добављачем Телеком Србија, док је услуге мобилне телефоније користио на основу уговора⁹⁹ који је закључио са добављачем МТС Телеком

⁹⁶ Уговор о одржавању програмских пакета број: 388 од 24.1.2011. године.

⁹⁷ Број: 3188 од 23.септембра 2022. године.

⁹⁸ Уговор о коришћењу телефонског прикључка преко Broadband приступа број: 1800 од 21.5.2019. године, закључен на неодређено време и број: 2418 од 20.7.2020. године, закључен на неодређено време.

⁹⁹ Уговор о коришћењу услуга мобилне телефоније Телеком Србије, Biznet, број: 61581/2-2019 од 8.7.2019. године, закључен на период од 24 месеци.

Србија. Током 2021. године Дом здравља је закључио уговор¹⁰⁰ за услуге фиксне телефоније са добављачем Телеком Србија и уговор¹⁰¹ за услуге мобилне телефоније са добављачем МТС Телеком Србија.

Набавке без закљученог уговора

Чланом 58 став 1 и 2 Закона о буџетском систему прописано је да се расход и издатак из буџета заснива на рачуноводственој документацији. Правни основ у складу са законом и износ преузетих обавеза, који проистичу из изворне рачуноводствене документације, морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља, у току 2020. и 2021. године, набављао добра и услуге без закључивања уговора. У наредној табели дат је преглед преузетих обавеза и извршених расхода без писаног уговора или другог правног акта.

Табела број 8: Преглед набавки без закљученог уговора

Редни број	Врста набавке	Добављач	(износи у динарима)
			Преузете обавезе и извршени расходи у 2020. и 2021. години
1	2	3	4
1.	Набавка огревног дрвета и угља	Слава-транс д.о.о., Крагујевац	723.465
2.	Набавка производа за чишћење	Т.К.Р. FOX, Крушевац	965.612
3.	Набавка материјала за посебне намене	ТРИ „О“ д.о.о., Аранђеловац	798.257
4.	Набавка половних аутомобила	Ником-ауто д.о.о., Крагујевац	940.640
5.	Набавка услуге одржавања рачунара	С.З.Р. Принт О.К., Смедеревска Паланка	226.410
6.	Набавка услуге одржавања рачунара	Солидност, Смедеревска Паланка	204.170
7.	Набавка рачунарске опреме	Ломовић д.о.о., Смедеревска Паланка	155.529
8.	Набавка рачунарске опреме	Техноманија д.о.о., Нови Београд	67.180
Укупно:			4.081.263

Откривена неправилност 26: Дом здравља је преузео обавезе и извршио расходе у укупном износу од 4.081.263 динара без закљученог уговора, односно наруџбенице (која садржи битне елементе уговора) сачињених и потврђених у писаној форми пре плаћања обавезе, што није у складу са одредбама члана 58 став 2 Закона о буџетском систему.

Препорука број 19: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе и примењују контролне поступке којима ће обезбедити претходну проверу законитости преузетих обавеза и одобравања плаћања, како би се расходи извршавали на основу писаног доказа о насталој пословној промени, у складу са Законом о буџетском систему.

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

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

Законом о јавним набавкама прописано 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

¹⁰⁰ Уговор о коришћењу услуге BizFon број: 3273 од 13.9.2021. године, закључен на неодређено време.

¹⁰¹ Уговор о коришћењу услуга мобилне телефоније Телеком Србије, Biznet број 920 од 18.3.2021. године, закључен на период од 24 месеци.

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). Приликом спровођења ових набавки, наручилац је дужан да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене, односно примењују се начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке.

У поступку ревизије ревидирано је 25 набавки (10 набавки у 2020. години и 15 набавки у 2021. години).

У наставку је дат преглед набавки за 2020. годину које су ревидиране у поступку ревизије.

Табела број 9: Преглед ревидираних набавки у 2020. години

Редни број	Предмет набавке	Добављач	(износи у динарима)
			Извршено у 2020. и 2021. години
1	2	3	4
1.	Набавка стоматолошког материјала	Ветметал д.о.о., Београд	400.837
2.	Набавка стоматолошког материјала	Интердент д.о.о., Нови Београд	0
3.	Набавка услуге осигурања имовине и лица од последице несрећног случаја	Миленијум осигурање а.д.о., Филијала Крагујевац	219.151
4.	Набавка огревног дрвета и угља	Слава-транс д.о.о., Крагујевац	362.218
5.	Набавка услуге одржавања информационог система здравствене установе у периоду од 3 године	Зипсофт д.о.о., Нови Сад	270.000
6.	Набавка услуге коришћења услуге интернет протока на одређеним локацијама	СЗТР КМС Телекомуникације и компјутери, Гроцка	333.515
7.	Набавка производа за чишћење	Т.К.Р. FOX, Крушевац	491.572
8.	Набавка материјала за посебне намене	ТРИ „О“ д.о.о., Аранђеловац	309.037
9.	Набавка услуге фиксне телефоније	Телеком Србија а.д., Београд	389.613
10.	Набавка услуге мобилне телефоније	МТС Телеком Србија а.д. Београд	73.761
Укупно:			2.849.704

Преглед набавки за 2021. годину које су ревидиране у поступку ревизије дат је у следећој табели.

Табела број 10: Преглед ревидираних набавки у 2021. години

Редни број	Предмет набавке	Добављач	(износи у динарима)
			Извршено у 2021. години
1	2	3	4
1.	Набавка огревног дрвета и угља	Слава-транс д.о.о., Крагујевац	361.247
2.	Набавка услуге осигурања имовине и лица од последице несрећног случаја	Миленијум осигурање а.д.о., Филијала Крагујевац	200.565
3.	Набавка за извођење радова - санација крова на згради амбуланте	Водотермика инжењеринг д.о.о., Смедеревска Паланка	699.163
4.	Набавка услуга одржавања програмских модула из система "Sigma Merc"	СТР и агенција "Wlab", Нови Београд	0
5.	Набавка половних аутомобила	Ником-ауто д.о.о., Крагујевац	940.640
6.	Набавка услуге одржавања информационог система здравствене установе у периоду од 3 године	Зипсофт д.о.о., Нови Сад	300.000
7.	Набавка услуге коришћења услуге интернет протока на одређеним локацијама	СЗТР КМС Телекомуникације и компјутери, Гроцка	278.710
8.	Набавка производа за чишћење	Т.К.Р. FOX, Крушевац	474.040
9.	Набавка материјала за посебне намене	ТРИ „О“ д.о.о., Аранђеловац	489.221
10.	Набавка услуге фиксне телефоније	Телеком Србија а.д., Београд	508.097

(износи у динарима)			
Редни број	Предмет набавке	Добављач	Извршено у 2021. години
1	2	3	4
11.	Набавка услуге мобилне телефоније	МТС Телеком Србија а.д. Београд	31.619
12.	Набавка услуге одржавања рачунара	С.З.Р. Принт О.К., Смедеревска Паланка	226.410
13.	Набавка услуге одржавања рачунара	Солидност, Смедеревска Паланка	204.170
14.	Набавка рачунарске опреме	Ломовић д.о.о., Смедеревска Паланка	155.529
15.	Набавка рачунарске опреме	Техноманија д.о.о., Нови Београд	67.180
Укупно:			4.936.591

Правилником о ближем уређењу поступка јавне набавке из марта 2021. године уређено је да, на набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује, примењују се основна начела Закона о јавним набавкама а сходно и све остале одредбе. Истим није ближе уређен начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује (описано у Прилогу 2 – Набавке добара, услуга и радова, Доношење и примена интерних аката).

Дом здравља је током 2020. и 2021. године набављао добра и услуге чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, односно 1.000.000 динара, односно набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује.

Увидом у документацију која се односи на узорковане набавке утврђено је да је Дом здравља обезбедио конкуренцију само у појединим набавкама на које се Закон о јавним набавкама не примењује. У 2020. години, за четири набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује. Дом здравља је доставио писане доказе да је обезбедио конкуренцију док код четири набавки није пружио писане доказе да је обезбедио конкуренцију. У 2021. години код четири набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује Дом здравља је доставио писане доказе да је обезбедио конкуренцију док код девет набавки није пружио писане доказе да је обезбедио конкуренцију.

Откривена неправилност 27: Дом здравља није пружио писане доказе да је обезбедио конкуренцију приликом спровођења четири набавке добара и услуга у 2020. години укупне вредности 1.263.983 динара и осам набавки добара и услуга у 2021. години укупне вредности 2.156.266 динара на које се Закон о јавним набавкама не примењује, што није у складу са одредбом члана 39 став 3 а у вези са чланом 10 раније важећег Закона о јавним набавкама и није у складу са одредбом члана 27 став 2 а у вези са чланом 7 важећег Закона о јавним набавкама.

Препорука број 20: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да приликом спровођења набавки добара, услуга и радова на које се Закон о јавним набавкама не примењује примењују начела Закона о јавним набавкама на начин који је примерен околностима конкретне набавке.

2.6. Извештавање о јавним набавкама

Наручилац је био дужан да, у складу са чланом 132 раније важећег Закона о јавним набавкама и Правилником о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама¹⁰², 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

¹⁰² „Службени гласник РС”, број 29/13 (био у примени до 30. јуна 2020. године).

наручилаца припреми збирни тромесечни извештај о спроведеним поступцима и закљученим уговорима и да га објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од месец дана од истека рока тромесечја.

Увидом у достављене кварталне (тримесечне) извештаје Дома здравља утврђено је да је Дом здравља достављао Управи за јавне набавке тримесечне извештаје о јавним набавкама у прописаном року у складу са раније важећим Законом о јавним набавкама.

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

Важећим Законом о јавним набавкама прописано 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).

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

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 3 – Расходи за запослене

Дом здравља је у 2021. години извршио расходе за запослене у износу од 376.751.000 динара, што чини 89% од укупно извршених расхода здравствене установе.

Табела број 11: Преглед извршених расхода за запослене у 2021. години

(износи у динарима)					
Редни број	Опис	Укупно	Расходи и издаци на терет буџета ОСО	Из донација и помоћи	Из осталих извора
1	2	3 (4+5+6)	4	5	6
1	Плате, додаци и накнаде запослених	289.673.000	288.918.000		755.000
2	Социјални доприноси на терет послодавца	50.347.000	50.320.000	0	27.000
3	Накнаде у натури	1.734.000	1.734.000	0	0
4	Социјална давања запосленима	4.240.000	4.198.000	20.000	22.000
5	Накнада трошкова за запослене	11.499.000	11.499.000		
6	Награде запосленима и остали посебни расходи	19.258.000	19.255.000		3.000
Расходи за запослене		376.751.000	375.924.000	20.000	807.000

3.1. Плате, додаци и накнаде запослених

Дом здравља је у 2021. години извршио расходе за плате, додатке и накнаде запослених у износу од 289.672.775 динара, што представља 77% од укупно извршених расхода за запослене.

Табела број 12: Структура извршених расхода за плате, додатке и накнаде запослених у 2021. години

(износи у динарима)		
Редни број	Назив конта	Извршени расходи
1	2	3
1.	Плате по основу цене рада	260.201.372
2.	Додатак за рад дужи од пуног радног времена (прековремени рад)	9.111.852
3.	Додатак за рад на дан државног и верског празника	3.004.190
4.	Додатак за рад ноћу	1.601.470
5.	Додатак за време проведено на раду (минули рад)	13.419.521
6.	Умањена зарада за првих 30 дана	1.624.857
7.	Плате по основу судских пресуда	709.513
Плате, додаци и накнаде запослених		289.672.775

Плате по основу цене рада

Законом о платама у државним органима и јавним службама прописана је да се плате 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, дела плате по основу радног учинка и корективног коефицијента,

Основица за обрачун и исплату плата запослених у државним органима и јавним службама утврђује се актом Владе Републике Србије. У наредној табели дат је преглед основице за обрачун и исплату плата у 2021. години¹⁰³.

¹⁰³ Извор: Закључак Владе Републике Србије 05 Број: 121-10895/2020 од 24. децембра 2020. године.

Табела број 13: Основица за обрачун и исплату плата у 2021. години

Опис 1	Период примене 2	(износи у динарима)
		Нето износ основице 3
за доктора медицине, доктора стоматологије/доктора денталне медицине, магистра фармације и магистра фармације – медицинском биохемичару		3.937,38
за медицинску сестру, здравственог техничара, односно друга лица	од децембра 2020. године до децембра 2021. године	4.191,19
за остале запослене		3.760,35
за здравствене сараднике са стеченим седмим нивоом квалификација		3.865,80
за здравствене сараднике са стеченим од трећег до шестог нивоа квалификација		3.936,08

Коефицијенти за обрачун плата запослених у здравственим установама утврђени су Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама¹⁰⁴. Коефицијент за обрачун плата запослених у Дому здравља Смедеревска Паланка 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, који 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 основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама¹⁰⁵ (у даљем тексту: Уредба о корективном коефицијенту).

Утврђено је да је Дом здравља у 2021. години приликом обрачуна плата запослених примењивао основицу за обрачун и исплату плата утврђену актом Владе Републике Србије, коефицијенте уређене Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама као и да је део плате по основу радног учинка обрачунавао у складу са Уредбом о корективном коефицијенту.

Дом здравља је приликом обрачуна плата запослених у 2021. години примењивао основицу за обрачун и исплату плата утврђену актом Владе Републике Србије, коефицијенте уређене Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама и део плате по основу радног учинка у складу са Уредбом о корективном коефицијенту.

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 самоуправе¹⁰⁶.

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

¹⁰⁴ „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.

¹⁰⁵ „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.

¹⁰⁶ „Службени гласник РС“, бр. 96/19 и 58/20 - Анекс I.

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 евиденције присутности на раду, картоне примања и обрачунске листиће запослених, утврђено је да је Дом здравља примењивао прописане основице и додатке на плату и накнада плате.

Дом здравља је у 2021. години приликом обрачуна плата запослених примењивао основице и проценте за увећање плата 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.

Дежурство

Одредбама члана 58 Закона о здравственој заштити и члана 40 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописано је да здравствена установа може да уведе дежурство као прековремени рад, само ако организацијом рада у сменама из члана 56 овог закона и распоредом радног времена запослених није у могућности да обезбеди континуитет пружања здравствене заштите. Одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе, као и по запосленом здравственом раднику, доноси директор здравствене установе.

В.д. директора Дома здравља је у току 2021. године доносио месечне одлуке о увођењу дежурства у Дому здравља за сваког запосленог који се налазио у распореду дежурства за одређени месец. У Одлукама се наводи да се дежурство уводи у циљу обезбеђивања континуитета пружања здравствене заштите, јер би се у супротном нарушило обављање здравствене делатности и угрозило здравље пацијената с обзиром да се пружања здравствене заштите не може организовати на други начин.

Прегледом документације која се односи на увођење дежурства као вида прековременог рада у Дому здравља, утврдили смо да в.д. директора није донео одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе.

Откривена неправилност 28: В.д. директора Дома здравља није донео одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе, што није у складу са одредбама члана 58 став 5 Закона о здравственој заштити и одредбама члана 40 став 6 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 21: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да донесу одлуку о увођењу и обиму дежурства на нивоу здравствене установе, у случају да организацијом рада у сменама и распоредом радног времена запослених није у могућности да обезбеди континуитет пружања здравствене заштите, у складу са прописима који уређују ову област.

3.2. Увођење скраћеног радног времена

Одредбама члана 13 Закона о безбедности и здрављу на раду¹⁰⁷ прописано је да је послодавац дужан да донесе акт о процени ризика у писменој форми за сва радна места у радној околини и да утврди начин и мере за њихово отклањање. Акт о процени ризика се заснива на утврђивању могућих врста опасности и штетности на радном месту у радној околини, на основу којих се врши процена ризика од настанка повреда и оштећења здравља

¹⁰⁷ „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 91/15 и 113/17 – др.закон.

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 околини¹⁰⁸.

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 раду¹⁰⁹ и члана 37 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе¹¹⁰ прописано је да се запосленом који ради на нарочито тешким, напорним и за здравље штетним пословима, утврђеним законом или општим актом, на којима и поред примене одговарајућих мера безбедности и заштите живота и здравља на раду, средстава и опреме личне заштите, постоји повећано штетно дејство на здравље запосленог (радна места са повећаним ризиком) скраћује радно време сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, а највише 10 часова недељно. Скраћено радно време утврђује се на основу стручне анализе, у складу са законом.

Чланом 38 ст. 1, 2 и 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе уређено је да се радно време запосленог скраћује сразмерно штетном дејству услова рада на здравље и радну способност запосленог, у складу са извршеном проценом ризика и стручном анализом медицине рада, као и да послодавац актом о процени ризика утврђује радна места с повећаним ризиком.

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

Дом здравља је 2009. године донео Акт о процени ризика којим је извршена процена ризика за сва радна места из тада важећег Правилника о систематизацији радних места из 2006. године.

По налогу одељења инспекције рада у Граду Београду Инспектората за рад у Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања РС у 2016. години покренут је поступак измене и допуне Акта о процени ризика на радном месту и радној

¹⁰⁸ „Службени гласник РС”, бр. 72/06, 84/06 - испр., 30/10 и 102/15.

¹⁰⁹ „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.

¹¹⁰ „Службени гласник РС”, бр. 96/19 и 58/20 – Анекс I.

околини Дома здравља Смедеревска Паланка само за радна места у Служби хитне медицинске помоћи.

У поступку ревизије утврђено је да актом о процени ризика Дома здравља Смедеревска Паланка¹¹¹ нису утврђена радна места која су процењена као радна места са повећаним ризиком.

Дом здравља је 2018. године, донео Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Дома здравља Смедеревска Паланка на основу Уредбе о Каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору¹¹², као и више измена и допуна правилника до краја 2021. године.

Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини уређено је да се Актом о процени ризика уређује начин и поступак процене ризика од настанка повреда на раду или оштећење здравља, односно обољења запосленог на радном месту и у радној околини, као и начин и мере за њихово отклањање (члан 1).

Процена ризика између осталог, обухвата и снимање организације рада, у складу са чланом 3 став 3 тачка 3) истог Правилника, а то подразумева увид у акт послодавца којим се уређује његово унутрашње уређење, односно организација и систематизација радних места за обављање послова из делатности послодавца и другу документацију послодавца која се односи на организацију рада, као и непосредну проверу прописане, односно утврђене организације рада и фактичког стања организације рада код послодавца, у складу са чланом 6 став 1 наведеног Правилника.

Акт о процени ризика подлеже делимичним изменама и допунама када је процена заснована на подацима који нису ажурни, у складу са чланом 15 став 2 тачка 4) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

У поступку ревизије утврђено је да Дом здравља није извршио измене и допуне акта о процени ризика односно није извршио усаглашавање истог са Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места из 2018. године као и његовим каснијим изменама и допунама.

Откривена неправилност 29: Дом здравља није изменио и допунио Акт о процени ризика након доношења Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места из 2018. године и његових измена и допуна, што није у складу са чланом 15 став 2 тачка 4) Правилника о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

Препорука број 22: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да измене и допуне Акт о процени ризика у складу са Правилником о начину и поступку процене ризика на радном месту и радној околини.

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 на основу 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 3.728.467 динара за време које није проведено на раду, односно за 11.968 часова који нису проведени на раду (разлика између пуног радног времена или времена које се сматра пуним и стварно проведеног времена на раду).

¹¹¹ Акт о процени ризика март 2009. године и измена и допуна акта о процени ризика на радном месту и радној околини Дома здравља Смедеревска Паланка, а за радна места у Служби хитне медицинске помоћи из фебруара 2016. године.

¹¹² „Службени гласник РС“, бр. 81/17, 6/18 и 43/18.

У наредној табели дат је преглед организационих јединица у којима је уведено скраћено радно време, дужина скраћеног радног времена и број запослених са скраћеним радним временом.

Табела број 14: Скраћено радно време у Дому здравља

Организациона јединица	Дужина скраћеног радног времена	Број запослених са скраћеним радним временом
1	2	3
Служба за специјалистичко-консултативну делатност - Одсек за АТД	30 сати	3
Служба хитне медицинске помоћи са санитетским превозом	35 сати	28
Служба биохемијске лабораторије	36 сати	9
Служба стоматолошке здравствене заштите		4
Служба за здравствену заштиту одраслог становништва - Одсек кућне неге и лечења		8
Служба биохемијске лабораторије		1
Служба поливалентне патронаже	37 сати	8
Служба стоматолошке здравствене заштите		19
Служба за одржавање хигијене		1
Служба за здравствену заштиту одраслог становништва - Одсек кућне неге и лечења		5
Укупан број запослених са скраћеним радним временом:		86

Откривена неправилност 30: 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 чл. 37 и 38 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 23: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да акта којима се уводи скраћено радно време ускладе са прописима који уређују ову област.

Осим наведених прописа, Законом о здравственој заштити,¹¹³ 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.

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

¹¹³ „Сл. гласник РС“, бр. 25/19

Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, није донео јединствену методологију за процену послова са повећаним ризиком који се обављају у здравственим установама.

3.3. Број запослених у Дому здравља

Одредбама члана 27к став 1 Закона о буџетском систему прописано је да је у периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2023. године корисницима јавних средстава дозвољено да без посебних дозвола и сагласности у текућој календарској години приме у радни однос на неодређено време и радни однос на одређено време у својству приправника до 70% укупног броја лица којима је престао радни однос на неодређено време по било ком основу у претходној календарској години (умањен за број новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника у тој календарској години), док о пријему новозапослених на неодређено време и одређено време у својству приправника изнад тог процента одлучује тело Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

Одредбама члана 7 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе уређено је да се радно место код послодавца попуњава на један од следећих начина:

- 1) трајним премештајем запосленог;
- 2) на основу споразума о преузимању;
- 3) спровођењем конкурса.

Поступак спровођења конкурса из става 1. тачка 3) овог члана покреће послодавац доношењем одлуке о потреби заснивања радног односа која је у складу са кадровским планом здравствене установе који се доноси у складу са законом којим се уређује здравствена заштита, а спроводи се расписивањем јавног огласа.

Јавни оглас из става 2 овог члана објављује се на огласној табли и интернет презентацији послодавца, као и код Националне службе за запошљавање, а доставља се и Министарству здравља ради објављивања на интернет страници Министарства здравља.

Дом здравља је у 2021. години примио у радни однос на неодређено време три лица у складу са прописима.

Одредбама члана 27к став 4 Закона о буџетском систему прописано је да почев од 1. јануара 2021. године укупан број запослених на одређено време (изузев у својству приправника), лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и посредством агенције за привремено запошљавање и лица ангажованих по другим основама, код корисника јавних средстава, не може бити већи од 10% укупног броја запослених на неодређено време, осим изузетно, уз сагласност тела Владе, на предлог надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење Министарства.

Дом здравља је у току 2021. години са 17 лица закључио уговор о радном односу на одређено време, у складу са ограничењем прописаним Законом о буџетском систему.

Увидом у податке из Обрасца 7 Завршног рачуна Дома здравља на дан 31.12.2021. године утврђено је да је укупан број запослених 232, од чега је 223 било у радном односу на неодређено време а девет на одређено време.

Кадровски план Дома здравља

Одредбама члана 161 Закона о здравственој заштити¹¹⁴ прописано је да министар доноси кадровски план за запослене у здравственим установама у јавној својини за

¹¹⁴ „Службени гласник РС”, бр. 25/2019.

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.

Министарство здравља је донело Кадровски план за Дом здравља Смедеревска Паланка за 2018. годину који је био на снази и у 2021. години.

Табела број 15: Преглед броја запослених у Дому здравља

Занимање	Кадровски план (КП)	Систематизовано	Разлика КП-Систематизовано	Број запослених	Разлика у односу на КП
1	2	3	4 = 2 - 3	5	6 = 5 - 2
Медицински радници укупно:	171	172	(1)	167	(4)
<i>Доктори медицине</i>	56	59	(3)	55	(1)
<i>Фармацеути, фармацеути - биохемичари</i>	0	1	(1)	1	1
<i>Здравствени радници са ВШС и ССС</i>	113	110	3	109	(4)
<i>Здравствени сарадници са ВСС, ВШС и ССС</i>	2	2	0	2	0
Немедицински радници укупно:	39	42	(3)	42	3
<i>Административни радници</i>	10	11	(1)	11	1
<i>Технички и помоћни радници</i>	29	31	(2)	31	2
Стоматологија:	25	23	2	23	(2)
<i>доктори стоматолозије који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања</i>	11	8	3	8	3
<i>стоматолошке сестре са ВШС и ССС, које обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања</i>	12	11	1	11	(1)
<i>зубни техничари са ВШС и ССС, који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања</i>	2	4	-2	4	2
Укупан број запослених радника који обављају послове за потребе обавезног здравственог осигурања утврђен Кадровским планом за 2018. годину	235			232	(3)
Укупан број запослених у здравственој установи на неодређено и одређено време утврђен Кадровским планом за 2018. годину	261	237	(24)	232	(29)

Број систематизованих радних места и број запослених у Дому здравља је у оквиру броја одређеног Кадровским планом.

3.4. Накнаде у природи и накнаде трошкова за запослене

Одредбама члана 102 став 1 тачка 1) Посебног колективног уговора уређено је да запослени има право на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у висини цене превозне карте у јавном саобраћају, ако послодавац није обезбедио сопствени превоз, у складу са колективним уговором код послодавца, правилником о раду и уговором о раду.

Дом здравља је у 2021. години извршио расходе по овом основу у износу од 13.233.000 динара.

Директор Дома здравља је донео Одлуку¹¹⁵ којом су одређене врсте накнада за превоз запослених радника у Дому здравља. Право на накнаду трошкова превоза за долазак

¹¹⁵ Број: 1280 од 22.03.2012. године.

на рад и одлазак са рада запослени остварују потписивањем Изјаве о накнади трошкова превоза којима се, између осталог, дају изјаву о начину доласка и повратка са рада, односно да ли користе прву зону градског саобраћаја, другу зону градског саобраћаја, линију приградског саобраћаја, линију међуградског саобраћаја или користе другу врсту превоза (нпр. аутомобил).

Дом здравља је обрачун и исплату накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада уплатом на рачун вршио на основу броја доласка и одласка са рада који се преузима из радних листа за претходни месец и ценовника ауто-превозника.

Дом здравља је такође за одређени број запослених куповао месечне карте унапред, на почетку месеца а на основу изјашњења запослених колико дана ће долазити на посао у току месеца.

У поступку ревизије, на одабраном узорку, извршено је тестирање накнаде за долазак и одлазак са рада.

Прегледом документације која обухвата обрачун накнаде за долазак и одлазак са рада, евиденције присутности на раду запослених, ценовнике ауто-превозника по релацијама превоза, рачуне за гориво као документованим трошковима превоза, затим за запослене који користе градски и приградски превоз спискове којим се изјашњавају о потреби за куповином месечне карте као и предрачуне за куповину месечних карата, уверили смо се да су накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада обрачунати и исплаћени на исправан начин.

Дом здравља је обрачун и исплату накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада вршио у складу са прописима који уређују ову област.

3.5. Социјална давања запосленима

Отпремнина при одласку у пензију

Одредбом члана 105 став 1 тачка1) Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе 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 последњем објављеном податку републичког органа надлежног за послове статистике, ако је то за запосленог повољније.

Дом здравља је у 2021. години исплатио отпремнине при одласку у пензију за осам запослених у износу од 3.668.531 динара.

Увидом у документацију (решење о престанку радног односа због одласка у пензију, решење о утврђивању права на исплату отпремнине, потврде о оствареној просечној заради, обрачун отпремнине, требовање средстава од Републичког фонда за здравствено осигурање, изводе текућег рачуна, обавештења о поднетој појединачној пореској пријави) на одабраном узорку, утврђено је да је Дом здравља исплатио отпремнину при одласку у пензију у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Дом здравља је обрачунао и исплатио отпремнине приликом одласка у пензију у складу са прописима и решењима о утврђивању права на исплату отпремнине.

Помоћ у случају смрти запосленог или члана уже породице

Одредбом члана 105 став 1 тачка 2) Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе је уређено да је послодавац дужан да запосленом исплати накнаду трошкова погребних услуга у случају смрти члана уже породице, а члановима уже породице у случају смрти запосленог, у висини трошкова погребних услуга, до висине неопорезивог износа, који признаје Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање.

Дом здравља је у 2021. годину исплатио помоћ у случају смрти запосленог или члана уже породице у укупном износу од 88.214 динара. Извршени расходи се односе на две исплате за накнаду трошкова погребних услуга у случају смрти члана уже породице у појединачном износу од 44.107 динара, колико износи неопорезиви износ који признаје Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање.

Увидом у документацију (молбе за исплату солидарне помоћи, решења о накнади трошкова погребних услуга у случају смрти ужег члана породице, изводе текућег рачуна, захтеве за исплату накнаде погребних трошкова које Дом здравља Смедеревска Паланка упућује Републичком фонду за здравствено осигурање) утврђено је да је Дом здравља извршио расходе за помоћ у случају накнади трошкова погребних услуга у случају смрти ужег члана породице у складу са чланом 105 става 1 тачка 2) Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Дом здравља је обрачунао и исплатио помоћ у случају смрти запосленог или члана уже породице у складу са прописима.

Помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице – солидарна помоћ у случају привремене спречености за рад услед болести COVID-19

Дом здравља је у току 2021. године извршио расходе у износу од 333.305 динара за исплату солидарне помоћи запосленима по основу Закључка Владе Републике Србије¹¹⁶. Наведеним закључком је дата сагласност да се запосленима у здравственим установама из Плана мреже здравствених установа (чије се плате финансирају из средстава обавезног здравственог осигурања), исплати солидарна помоћ у случају привремене спречености за рад услед потврђене заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2, а која је наступила као последица непосредног излагања ризику по основу обављања послова и радних задатака – у висини 10% од основне плате за месец у коме је наступила привремена спреченост за рад.

Одредбама члана 58 Закона о буџетском систему прописано је да се расход и издатак из буџета заснива се на рачуноводственој документацији као и да правни основ у складу са законом и износ преузетих обавеза, који проистичу из изворне рачуноводствене документације, морају бити сачињени и потврђени у писаној форми пре плаћања обавезе.

Одредбама чл. 138 и 139 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе уређено је да о правима, обавезама и одговорностима запослених одлучује директор здравствене установе или лице које он овласти у писаној форми као и да се запосленом у писаном облику доставља решење о остваривању права, обавеза и одговорности са образложењем и поуком о правном леку.

Извршили смо увид у документацију везану за утврђивање права на исплату солидарне помоћи запосленима у случају привремене спречености за рад услед потврђене

¹¹⁶ 05 Број: 401-11187/2020 од 29. децембра 2020. година.

заразне болести COVID-19 а која је обухватила увид у обрачун ове врсте солидарне помоћи, спискове запослених који су имали спреченост за рад услед потврђене поменуте заразне болести, извештаје о привременој спречености за рад – Образац ОЗ-6.

У поступку ревизије утврдили смо да је Дом здравља у току 2021. године извршио расходе у износу од 333.305 динара без донетих решења о остваривању права на наведену врсту солидарне помоћи, односно без валидне рачуноводствене документације.

Откривена неправилност 31: Дом здравља је извршио расходе за солидарну помоћ запосленима у случају привремене спречености за рад услед потврђене заразне болести COVID-19 у износу од 333.305 динара без донетих решења о остваривању права на наведену врсту солидарне помоћи, односно без валидне рачуноводствене документације што није у складу са одредбама члана 58 Закона о буџетском систему и одредбама чл. 138 и 139 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 24: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да расходе за солидарну помоћ запосленима која се односи на помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице извршавају на основу решења о остваривању права односно на основу валидне рачуноводствене документације како је то прописано одредбама Закона о буџетском систему и Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Закључком Владе Републике Србије ова врста солидарне помоћи исплаћивана је од 1. априла 2020. године до тренутка проглашења прекида епидемије заразне болести, а најдуже 12 месеци. Дом здравља је исплаћивао ову врсту солидарне помоћи до априла 2021. године.

Остале помоћи запосленима

Одредбом члана 107 став 4 тачка 1) Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе је уређено да запослени има право на солидарну помоћ и у случају рођења детета у висини просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији према последњем објављеном податку органа надлежног за послове статистике.

Дом здравља је у 2021. годину извршио расходе за исплату солидарне помоћи запосленима у случају рођења детета у укупном износу од 129.709 динара.

Увидом у документацију која обухвата захтеве запослених за исплату ове врсте солидарне помоћи, решења о исплати солидарне помоћи запосленима са пратећом документацијом, као и увидом у обрачун солидарне помоћи, утврђено је да је Дом здравља извршио расходе за солидарне помоћи запосленима у случају рођења детета у складу са чланом 107 став 4 тачка 1) Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Дом здравља је обрачунао и исплатио солидарну помоћ у случају рођења детета запосленог у складу са прописима.

3.6. Награде запосленима и остали посебни расходи

Јубиларне награде

Одредбама члана 105 ст. 6 и 7 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе је уређено да 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.

Исплата доспева у року од 30 дана од дана када је запослени стекао право на јубиларну награду, у складу са просеком зараде из статистичких података из децембра месеца претходне године.

Дом здравља је у току 2021. године, исплатио јубиларне награде за 38 запослених у износу од 19.258.029 динара.

Увидом у документацију (решење о утврђивању права на јубиларну награду, обрачун јубиларних награда, радне књижице запослених, обавештења о поднетој појединачној пореској пријави) на одабраном узорку, 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, сагласно одредбама члана 105 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Дом здравља је обрачунао и исплатио јубиларне награде у складу са прописима.

Остале награде

Дом здравља је у току 2021. године извршио расходе у износу од 13.365.430 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 Србије¹¹⁷.

Наведеним 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 (у даљем тексту: Ковид награда).

У поступку ревизије извршили смо увид у документацију везану за обрачун исплату Ковид награда запосленима у Дому здравља (Закључак Владе Републике Србије, Одлуке о критеријумима за исплату новчане помоћ као и измене и допуне Одлуке, месечна Решења в.д. директора за исплату Ковид награда, евиденције присутности запослених на пословима лечења и збрињавања оболелих пацијената, документацију везану за обрачун и исплату ове врсте награде за запослене).

В.д директора Дома здравља је на основу дописа¹¹⁸ Министарства здравља донео Одлуку о критеријумима за исплату ковид награде са изменама и допунама¹¹⁹ запосленима у Дому здравља који учествују у лечењу и збрињавању пацијената оболелих од COVID-19

¹¹⁷ 05 број: 53-9870/2020 од 3. децембра 2020. године.

¹¹⁸ Број: 120-01-31/2020-05 од 23.04.2020. године и број: 120-01-31/2020-05 од 25.12.2020. године.

¹¹⁹ Број: 2640 од 05.05.2020. године. и Одлуку о изменама и допунама одлуке о критеријумима за исплату новчане помоћи Број: 4824 од 29.12.2020. године. и Одлуку о изменама и допунама одлуке о критеријумима за исплату новчане помоћи Број: 300 од 29.01.2021. године.

изазваног вирусом САРС-ЦоВ-2. Одлуком и поменутиим изменама и допунама су, у зависности од врсте организационе јединице Дома здравља и радног места, утврђена процентуална увећања плате запослених у износу од 5-30% на ефективан број радних сати запосленог односно 30% увећања нето зараде за запослене који су уступљени Универзитетском клиничком центру Србије, ОЈ Ковид болница Батајница. Процентуална увећања гласила су:

1) за запослене ангазоване у „Ковид амбуланти“ Дома здравља Смедеревска Паланка извршиће се обрачун новчане помоћи и то у износу 30% на ефективан број сати проведених на раду по горе наведеном основу за сваки месец;

2) за запослене у Служби хитне медицинске помоћи са санитарским превозом (доктори медицине специјалисти, доктори медицине, медицинске сестре техничари и возачи у хитној медицинској помоћи) извршиће се обрачун новчане помоћи и то у износу од 5% на укупан број ефективних радних сати запосленог за тај месец у тој служби;

3) за запослене у Служби хитне медицинске помоћи са санитарским превозом (возачи у хитној медицинској помоћи и возачи у санитарском превозу) извршиће се обрачун новчане помоћи и то у износу од 30% на ефективан број радних сати проведених на збрињавању пацијената оболелих од COVID-19, према евиденцији непосредног руководиоца;

4) за запослене у осталим организационим јединицама извршиће се обрачун новчане помоћи и то у износу од 30% на ефективан број радних сати приведених на збрињавању пацијената оболелих од COVID-19 у сваком месецу, према евиденцији непосредног руководиоца;

5) за запослене који су уступљени Универзитетском клиничком центру Србије, ОЈ Ковид болница Батајница, на основу захтева Министарства здравља РС, извршиће се обрачун новчане помоћи и то у износу 30% увећања нето зараде за месец у коме се окончава појединачно ангажовање запосленог на напред описан начин.

В.д. директора Дома здравља је донео Одлуку којом је, за један број запослених (наведени у тачки број 2), утврдио процентуално увећање плате, а да нису били непосредно ангажовани на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19.

Према наводима Дома здравља¹²⁰ повод за награђивање једног броја запослених, који нису непосредно били ангажовани у Ковид амбуланти, било њихово учествовање у збрињавању ургентних стања пацијената, међу којима је било и пацијената са сумњом, односно дијагностикованом болешћу COVID-19, као и њиховом транспортовању до инфективног одељења опште болнице, поготово у ноћним сменама, када Ковид амбуланте нису радиле. За разлику од запослених у Ковид амбуланти, где је према броју дана, односно сати, било могуће обрачунати увећање зараде за тај период ангажовања, у случају запослених у Служби хитне медицинске помоћи, наведеним одлукама, одређено је да би новчана помоћ у износу од 5% на ефективан број сати у сваком месецу, представљала правилно утврђену висину новчаног износа који се исплаћују по основу радног ангажовања у сузбијању актуелне епидемије. Из тог разлога, у збирним решењима које је послодавац доносио, поред имена запослених, није навођен број сати, већ се процентуално увећање од 5% односило на укупан број ефективних сати сваког запосленог у Служби хитне медицинске помоћи.

Прегледом и упоређивањем података из обрачуна Ковид награде са документацијом која је била правни основ за извршавање ове врсте расхода, утврдили смо да је одређеном

¹²⁰ Наводи из дописа Образложење појединих делова Одлуке о критеријумима за исплату новчане помоћи број 2650 од 09.08.2022. године.

броју запослених исплаћена већа Ковид награда од процентуалног увећања одређеног Одлуком о критеријумима за исплату Ковид награде и месечним решењима в.д. директора за исплату Ковид награда. В.д. директора је, у одређеним месецима, висину ове награде утврђивао у апсолутном износу, те је лице запослено на пословима обрачуна тај износ прерачунавало у релативну вредност – процентуално увећање које је потом уносило у програм за обрачун Ковид награде.

Откривена неправилност 32: Дом здравља је извршио расходе за остале награде које се односе на исплату награде запосленима ангажованим на пословима лечења пацијената и спречавања ширења епидемије болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 који су за 11.087 динара већи од износа утврђеног решењима, јер је приликом обрачуна користио процентуално увећање које није одређено Одлуком о критеријумима за исплату новчане помоћи и није утврђено месечним решењима в.д. директора за исплату награде, односно без валидне рачуноводствене документације што није у складу са одредбама члана 58 Закона о буџетском систему и одредбама чл. 138 и 139 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 25: Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да успоставе и примењују контролне активности како би се расходи за остале награде извршавали у складу са актима којима је утврђена висина ове врсте расхода.

В.д директора Дома здравља је на основу Закључка Владе РС¹²¹ у 2022. години донео Одлуку о критеријумима за исплату новчане награде¹²² којом се право на новчану награду утврђује запосленима у Дому здравља који су директно укључени на пријем лица са сумњом на COVID-19, односно збрињавању и лечењу лица оболелих од ове болести у „црвеној зони“. Одлуком су овога пута обухваћени запослени ангажовани у Ковид амбуланти Дома здравља Смедеревска Паланка, запослени ангажовани у Служби биохемијске лабораторије као и запослени на радним местима возача у хитној медицинској помоћи и возача у санитетском превозу у Служби хитне медицинске помоћи са санитетским превозом. Одлуком је дефинисано да се процентуална увећања примењују на ефективан број сати проведених на раду на пословима у вези са лечењем оболелих и спречавањем ширења епидемије болести COVID-19.

Даном доношења ове Одлуке престала је да важи Одлука о критеријумима за исплату новчане помоћи број 2640 од 05.08.2020. године измењена и допуњена Одлуком број 4824 од 29.12.2020. године и Одлуком број 300 од 29.01.2021. године.

¹²¹ 05 број 401-5770/2022 од 14.07.2022. године.

¹²² Број 2555 од 01.08.2022. године.