



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

*Правилност и ефикасност поступака набавки у Дому
здравља „Краљево“ Краљево*



Број: 400-919/2023-05/21
Београд, 4. децембар 2023. године





Потребно је унапредити управљање поступцима набавки у циљу постизања веће ефикасности и смањења нерегуларности, документовањем процењене вредности у фази планирања поступка и унапређењем контроле у свим фазама поступака набавки.

Јавне набавке представљају значајну компоненту јавног сектора, јер омогућавају држави да под најповољнијим условима набавља добра, услуге и радове потребног квалитета, а привредним субјектима да под равноправним условима добију прилику да послују са државом. Према подацима Канцеларије за јавне набавке у 2021. и 2022. години највеће учешће у укупној вредности закључених уговора о јавној набавци имали су републички органи са 40,04% у 2021. години односно 21,51% у 2022. години, од којих је учешће закључених уговора у области здравства износило 14,9% у 2021. години, односно 21,51% у 2022. години. У области здравства значајно учешће у закљученим уговорима о јавним набавкама имају здравствене установе које обављају здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите. Тако су домови здравља као најзначајнија групација ових установа у 2021. години закључили уговоре о јавним набавкама у вредности од 3,1 милијарде динара, односно у 2022. години у вредности од око 4,2 милијарде динара.



Препоруке

Државна ревизорска институција дала је одговорним лицима Дома здравља Краљево шест препорука, од којих су најважније да:

↓ Уреди контролне активности како би објављени планови на Порталу јавних набавки били усаглашени са усвојеним плановима;

↓ Интерним актом уреди обавезе докумантовања свих радњи током процеса планирања набавки, а које се односе на исказивање потреба, истраживање тржишта и утврђивања процењене вредности набавке;

↓ Приликом планирања јавних набавки воде рачуна да планирани период набавке омогућује континуитет у раду и да спроводе набавке у складу са планом;

↓ Предузму мере како би се и праћење извршења уговора о услугама користио апликативни софтвер, у циљу побољшања праћења извршења уговора.

Усвојена последња измена плана јавних набавки Дома здравља „Краљево“ Краљево, у 2021. и 2022. години, не одговара плановима објављеним на порталу јавних набавки. Дом здравља је покретао поступке набавки у складу са планом набавки.

Праћење реализације уговора о јавним набавкама добара врши се уз помоћ апликативног софтвера повезаног са финансијском службом, у који су унети сви елементи уговора и ограничења која упозоравају кориснике о исцрпљеним количинама, финансијској вредности уговора и уговореним ценама. Праћење реализације услуга врши се ручно, па је код реализације услуга каско осигурања возила, укупно у 2021. и 2022. години, утврђено прекорачење од 799 хиљада динара од уговорене вредности.

Планови набавки, на које се не примењује закон о јавним набавкама, се ажурирају и прате у периоду реализације.

¹ Слика добијена од субјекта ревизије



Садржај

Скраћенице и термини	7
I Резиме и препоруке	8
Захтев за достављање одазивног извештаја	11
II Увод	13
1. Проблем	13
2. Циљ ревизије	13
3. Ревизијска питања	13
2. Обим и ограничења ревизије	14
3. Методологија у поступку рада	16
III Опис предмета ревизије	16
1. Законодавни и институционални оквир	16
2. Основне информације о субјекту ревизије	19
3. Информације о јавним набавкама	20
IV Закључци	22
ЗАКЉУЧАК 1: Иако интерним актом није предвиђена обавеза да се у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања поступка јавне набавке, ДЗ Краљево је документовао истраживање тржишта, али не и начин утврђивања процењене вредности, што је имало за последицу измене првобитних планова јавних набавки.	22
Налаз 1.1 Иако није интерним актом уредио обавезу да се у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања поступка јавне набавке, ДЗ Краљево је у посматраном периоду разматрао стање залиха приликом планирања нових набавки, утврђивао количине и врста добара потребне за пословање, у фази планирања, које одговарају потребама.	23
Налаз 1.2 Иако интерним актом није предвиђено документовање истраживања тржишта, ДЗ Краљево је документовао истраживање тржишта, за све набавке, али није документовао начин на који је утврђена процењена вредност.	25
Налаз 1.3. ДЗ Краљево је обликовао јавне набавке по партијама.	26
Налаз 1.4 ДЗ Краљево је мењао процењену вредност појединих јавних набавки након спроведених поступака набавки, јер нису биле објективне и валидне у време покретања поступка набавке.	28
ЗАКЉУЧАК 2. Поступци јавних набавки нису у потпуности спроведени у складу са планираним временским оквиром, што може угрозити континуитет пословања.	29
Налаз 2.1. ДЗ Краљево није покретао све поступке јавних набавки и закључивао уговоре у периоду планираном Планом јавних набавки, што указује да постоји ризик да може бити угрожен континуитет пословања.	30
Налаз 2.2. Техничке карактеристике предмета набавке су за све узорковане набавке сачињене на јасан и објективан начин.	31
Налаз 2.3. Критеријуми за избор привредног субјекта су јасно образложени и у логичкој вези са предметом набавке.	32
ЗАКЉУЧАК 3: ДЗ Краљево није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је прекорачио уговорену вредност каско осигурања возила у току 2021. и 2022. године за 798.691 динар.	32



Налаз 3.1. ДЗ Краљево није у потпуности обезбедио ефикасно праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је код каско осигурања возила у 2021. и 2022. години прекорачена уговорена вредност за 798.691 динар.	32
Налаз 3.2 Измене појединих узоркованих уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години су вршене закључењем анекса у складу са Законом о јавним набавкама.	33
Налаз 3.3 Дом здравља Краљево је спровео поступке набавки за све набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних Законом о јавним набавкама.	34
1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада.	36
2. Прилог 2 – Приказ узоркованих јавних набавки из плана набавки за 2021. и 2022. годину	38



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Државна ревизорска институција	ДРИ
Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/2019)	Закон о јавним набавкама
Порез на додату вредност	ПДВ
Дом здравља „Краљево“ Краљево	ДЗ Краљево



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности и правилности пословања Дома здравља „Краљево“ Краљево на тему „Правилност и ефикасност набавки у здравственим установама“ за период од 1. јануара 2021. до 31. децембра 2022. године.

У спроведеним ревизијама од стране Државне ревизорске институције у 2021. и 2022. години, у делу правилности пословања на тему јавних набавки, код ревидираних субјеката на примарном нивоу здравствене заштите утврђене су неправилности везане за све фазе поступка јавних набавки. Како су домови здравља носиоци примарне здравствене заштите то је општи интерес утврдити разлоге због којих неправилности настају како би се предузеле мере за отклањање или ублажавања ризика.

Општи интерес у систему планирања јавних набавки је да се обезбеди да овај систем функционише ефикасније и ефективније, односно да се потребе планирају што реалније у складу са приоритетима, да се приликом истраживања и испитивања тржишта прикупе све релевантне информација да би се процењена вредност одредила на објективан начин, да би се потребе за добрима, услугама и радовима благовремено задовољиле што утиче на квалитет извршавања надлежности Домова здравља.

Након спроведене ревизије сврсисходности и правилности пословања Дома здравља „Краљево“ Краљево на тему: Правилност и ефикасност набавки у здравственим установама, од 1. јануара 2021. до 31. децембра 2022. године, утврдили смо следеће:

Потребно је унапредити управљање поступцима набавки у циљу постизања веће ефикасности и смањења нерегуларности, документовањем процењене вредности у фази планирања поступка и унапређењем контроле у свим фазама поступака набавки.

Кључну поруку заснивамо на закључцима и налазима који су изложени у наставку текста.

1. Иако интерним актом није предвиђена обавеза да се у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања поступка јавне набавке, ДЗ Краљево је документовао истраживање тржишта, али не и начин утврђивања процењене вредности, што је имало за последицу измене првобитних планова јавних набавки.

- 1.1. Иако није интерним актом уредио обавезу да се у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања поступка јавне набавке, ДЗ Краљево је у посматраном периоду разматрао стање залиха приликом планирања нових набавки, утврђивао количине и врста добара потребне за пословање, у фази планирања, које одговарају потребама.
- 1.2. Иако интерним актом није предвиђено документовање истраживања тржишта, ДЗ Краљево је документовао истраживање тржишта, за све набавке, али није документовао начин на који је утврђена процењена вредност
- 1.3. ДЗ Краљево је обликовао јавне набавке по партијама.
- 1.4. ДЗ Краљево је мењао процењену вредност појединих јавних набавки након спроведених поступака набавки, јер нису биле објективне и валидне у време покретања поступка набавке.



2. Поступци јавних набавки нису у потпуности спроведени у складу са планираним временским оквиром, што може угрозити континуитет пословања.

- 2.1. ДЗ Краљево није покретао све поступке јавних набавки и закључивао уговоре у периоду планираном Планом јавних набавки, што указује да постоји ризик да може бити угрожен континуитет пословања.
- 2.2. Техничке карактеристике предмета набавке су за све узорковане набавке сачињене на јасан и објективан начин.
- 2.3. Критеријуми за избор привредног субјекта су јасно образложени и у логичкој вези са предметом набавке.

3. ДЗ Краљево није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је прекорачио уговорену вредност каско осигурања возила у току 2021. и 2022. године за 798.691 динар.

- 3.1. ДЗ Краљево није у потпуности обезбедио ефикасно праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је код каско осигурања возила у 2021. и 2022. години прекорачена уговорена вредност за 798.691 динар.
- 3.2. Измене појединих узоркованих уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години су вршене закључењем анекса у складу са Законом о јавним набавкама осим у набавци каско осигурања возила.
- 3.3. Дом здравља Краљево је спровео поступке набавки за све набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних Законом о јавним набавкама.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије „Правилност и ефикасност поступака набавки у здравственим установама“, Дому здравља „Краљево“ Краљево даје следеће препоруке:

Препоручујемо одговорним лицима ДЗ Краљево да:

- 1) Уреди контролне активности како би објављени планови на Порталу јавних набавки били усаглашени са усвојеним плановима (Налаз 1.1. Препорука број 1 - Приоритет 2¹);
- 2) Интерним актом уреди обавезу докумантовања свих радњи током процеса планирања набавки, а које се односе на исказивање потреба, истраживање тржишта и утврђивања процењене вредности набавке (Налаз 1.1, Налаз 1.2. и Налаз 1.4 Препорука број 2 - Приоритет 2);
- 3) Интерним актом пропише контролу исправности одређивања процењене вредности набавки и утврђивања валидности у време покретања поступка (Налаз 1.4 Препорука број 3 – Приоритет 2);
- 4) Предвиди интерним актом спровођење контролних активности у свим фазама поступка набавке (Налаз 1.1, Налаз 1.2, Налаз 1.4 Препорука број 4 - Приоритет 2);
- 5) Приликом планирања јавних набавки воде рачуна да планирани период набавке омогућује континуитет у раду и да спроводе набавке у складу са планом (Налаз 2.1. Препорука број 5 - Приоритет 2);

¹ ПРИОРИТЕТ 2 - Несврхисходности које је могуће отклонити у року до годину дана



- б) Предузму мере како би се и праћење извршења уговора о услугама користио апликативни софтвер, у циљу побољшања праћења извршења уговора (Налаз 3.1 и Налаз 3.2. Препорука број 6 – Приоритет 2).



Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјект ревизије је на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности/несврсисходности (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/несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

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

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

1. За налазе, односно неправилности/несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјект ревизије је у обавези да достави доказе о отклањању неправилности/несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно неправилности/несврсисходности 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, субјект ревизије обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности/несврсисходности или смањења ризика од појављивања неправилности/несврсисходности 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 провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57 став 1 тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене неправилности/несврсисходности, 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/несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности/несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
4. децембар 2023. године



II Увод

Ревизија правилности и сврсисходности пословања Дома здравља „Краљево“ Краљево на тему „Правилност и ефикасност поступака јавних набавки у здравственим установама“ је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији², Пословником Државне ревизорске институције³ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2023. годину⁴.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним Оквиром професионалних стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

1. Проблем

Јавне набавке представљају значајну компоненту јавног сектора, јер омогућавају држави набавку добара, услуга и радова потребног квалитета по најповољнијим условима. Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу у периоду 2020–2021. години износило је 6,88% - 8,93%, док је у истом периоду укупна вредност закључених уговора о јавним набавкама износила 376,1–559,7 милијарди динара. У извештају о раду ДРИ за 2021. годину представљене су неправилности утврђене у поступцима јавних набавки добара, услуга и радова код 108 ревидираних субјеката у укупном износу од 53,46 милијарди динара, а учешће неправилности утврђених у јавним набавкама у односу на износ обухваћен ревизијом је 44,5%. У периоду 2018–2022. године ДРИ је извршила ревизије правилности пословања код 54 дома здравља и утврдила неправилности у свим фазама поступка јавних набавки. Код 43 дома здравља у периоду 2021–2022. године утврђене су неправилности у износу од 143,2–457,1 милиона динара. На основу добијених података од домова здравља утврдили смо да 45% делимично или уопште не спроводе активности истраживања тржишта, 53% делимично или уопште писано не образлаже оправданост јавне набавке код исказивања потреба, да је просечан број пристиглих понуда око две понуде, што је ниже од просечног броја у Републици Србији. Све наведено може указивати на ризик да домови здравља нису на довољно ефикасан начин споводили поступке јавних набавки и да нису набављали добра, услуге и радове по најповољнијим условима.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је испитивање правилности и ефикасности поступка набавке, односно да ли су предузете активности субјекта ревизије у фази планирања, спровођења и реализације набавке обезбедиле благовремену набавку добара, услуга и радова по најповољнијим условима и у складу са стварно исказаним потребама.

3. Ревизијска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије формулисали смо три главна питања и ревизијска потпитања која смо везали за све фазе набавки.

Приликом формулисања ревизијских питања, имали смо у виду кључне фазе набавки које се огледају у активностима на утврђивању и исказивању стварних потреба, након тога спровођењу истраживања и испитивања тржишта са циљем утврђивања процењене вредности набавки, доступности предмета набавки и присутности привредних субјеката⁵ на тржишту као

² „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон.

³ „Службени гласник РС“, бр. 9/09

⁴ Програм ревизије Државне ревизорске институције за 2023. годину Број: 06-1645/2022-02/2 од 20. децембра 2022. године.

⁵ Члан 2. став 1. тачка 7. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 91/19)

„Привредни субјект је свако лице или група лица, које на тржишту нуди добра, услуге или радове“.



и опредељивање врсте поступка јавне набавке⁶ кроз који ће се ти предмети набављати. Испитали смо активности везане за благовремено спровођење поступка набавки, тражене техничке карактеристике, испитали смо постојање логичних веза између постављених критеријума и предмета набавке. Такође, смо пратили извршење набавки упоређивањем конкурсне документације и закључених уговора, као и свеобухватност спроведених набавки у односу на извршене расходе.

Ревизија је дала одговоре на следећа ревизијска питања:

1. Да ли су субјекти ревизије спровели све активности планирања јавних набавки у складу са прописима и на начин који су уредили интерним актом, а у циљу прибављања предмета набавки који задовољавају исказане потребе?

2. Да ли су поступци јавних набавки спроведени у складу са прописима и начелом ефикасности?

3. Да ли су субјекти ревизије успоставили ефикасан систем праћења извршења уговора о јавним набавкама?

Како би одговорила на постављена ревизорска питања, Државна ревизорска институција је успоставила критеријуме које су базирани на закону и подзаконским и интерним актима, прихватљивим стандардима према којима се може проценити и оценити ефикасност поступака набавки.

Извори критеријума за оцену предмета ревизије су:

- Закон о јавним набавкама⁷ и подзаконска акта;
- Закон о здравственој заштити⁸;
- Општи акт наручиоца у вези јавних набавки и друга интерна акта;
- Законом о буџетском систему⁹, члан 57.

2. Обим и ограничења ревизије

Период ревизије обухвата 1. јануар 2021 – 31. децембар 2022. године, што представља активности у вези планирања јавних набавки обухваћене плановима јавних набавки за 2020, 2021. и 2022. годину.

Планирање набавки

Активности планирања јавних набавки за 2021. и 2022. годину обухвата више радњи које субјект ревизије предузима како би адекватно спровео поступак планирања јавних набавки. Активности субјекта ревизије у 2020. години разматраће се у делу који се односи на доношење Плана јавних набавки за 2021. годину.

Предмет испитивања су биле активности субјекта ревизије које су се односиле на уређеност начина планирања набавки, односно на:

- 1) Анализу интерних аката и процедура из области јавних набавки;
- 2) Анализу докуменатације субјекта ревизије у делу исказивања потреба, истраживања тржишта, утврђивања процењене вредности јавних набавки;
- 3) Анализу планова набавке, годишњих и стратешких планова установа;
- 4) Интервјуи са одговорним лицима и запосленима код субјекта ревизије;
- 5) Упитника послати субјектима ревизије;

⁶ Члан 51. Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 91/19)

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 91/19

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 25/19

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 54/09....138/22 и 118/21 – др. закони



б) Упоредне анализе активности планирања јавних набавки код субјеката ревизије (обједињени извештај).

Спровођење поступака набавки

Активности у поступцима јавних набавки обухватају више радњи којима субјект ревизије обезбеђује да су поступци спроведени у складу са прописима и начелом ефикасности.

Предмет испитивања су биле активности субјекта ревизије које су се односиле на спровођење поступака јавних набавки, односно на:

- 1) Анализу документације објављене на Порталу јавних набавки;
- 2) Анализу документације субјекта ревизије (техничких спецификација, критеријума за избор привредних субјеката, измена конкурсне документације и друго);
- 3) Анализу истраживања и студије које су вршене приликом дефинисања техничких спецификација предмета набавке;
- 4) Компаративне анализе за упоредиве набавне категорије;
- 5) Интервјуи са запосленима који се баве израдом конкурсне документације код субјекта ревизије.

Извршење уговора

Активности субјекта ревизије у поступку извршења уговора требају да буду спроведене на начин који ће омогућити поштовање уговорених обавеза како квантитативних тако и квалитативних а такође и да спрече прекорачења рокова важења уговора и уговорених вредности.

Предмет испитивања су биле активности субјекта ревизије које су требале да потврде да су субјекти ревизије успоставили ефикасан систем праћења извршења уговора о јавним набавкама, односно на:

- 1) Анализу документације о извршеним набавкама;
- 2) Анализу извештаја о праћењу уговора о јавним набавкама и оквирних споразума;
- 3) Анализу разлога за измену уговора о јавној набавци;
- 4) Интервјуи са запосленима који се баве праћењем извршења уговора и одговорним лицима субјекта ревизије.

Потенцијална ограничења за спровођење ревизије:

- Ограничен кадровски капацитет, изостанак активности планирања, обустава поступака, хитне набавке, и др.;
- Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке мењана је 2022. године и одређена добра и услуге су обухваћене поступцима централизованих јавних набавки које спроводи РФЗО, што ће се узети у обзир код давања препорука за набавке које су спроведене у 2021. години и нису биле централизоване.
- Ризик да одговори који су достављени на Упитник о планирању јавних набавки за 2020, 2021. и 2022. годину не одражавају стварно стање у домовима здравља. Питања у Упитнику су дефинисана на јасан и недвосмислен начин, али постоји ризик да лица која су попуњавала Упитник, нису лица која су учествовала у активностима и пословима јавних набавки на које се ти подаци односе, односно нису познаваоци терминологије из области јавних набавки, па да су нека питања на другачији начин протумачила, а да се нису обратила ДРИ за додатна појашњења.
- Ако се о радњама и активностима везаним за процес планирања јавних набавки, реализације и праћења извршења уговора о јавним набавкама, не води писана евиденција или се исте не документују, постоји ризик квалитета и тачности односно поузданости информација и података добијених интервјуисањем одговорних лица. Поступци и активности које смо предузели у циљу умањивања ових ризика су прибављање и провера информација и података из других извора (Портал јавних



набавки) и обавили смо интервјуисање одговорних лица, као и лица која су учествовала у радњама односно активностима везаних за поступак планирања на директан или индиректан начин.

- Утврдили смо да постоји разлика у подацима које смо прикупили у фази планирања ревизије кроз Упитнике које су субјекти ревизије попунили и података до којим смо дошли у току спровођења ревизије путем интервјуисања одговорних лица и упитника.

3. Методологија у поступку рада

Избор субјекта ревизије је вршен применом критеријума за избор, а на основу података достављених од стране Домова здравља путем апликације <http://upitnik.dri.rs>. Како би имали уједначен приступ у ревидирању јавних набавки одабрали смо исту категорију субјеката ревизије, односно домове здравља (142 установе) који обављају здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите и којима је основна делатност превентивна здравствена заштита за све категорије становника. У поступку планирања ревизије, од свих 142 домова здравља прикупили смо информације о организовању поступка јавних набавки, као и податке о планираним и спроведеним поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години. Такође смо анализирали податке о јавним набавкама за 2021. и 2022. годину са Портала јавних набавки.

Предлог за избор субјеката ревизије је извршен на основу критеријума за избор субјеката ревизије који су утврђени су на основу обрађених података о планираним и спроведеним поступцима јавних набавки, који су прикупљени и обрађени из упитника о јавним набавкама.

Методологија у поступку рада детаљније је описана у Прилогу 1 овог Извештаја.

III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Поступак планирања јавних набавки регулисан је Законом о јавним набавкама. У ревидираном периоду од 1. јануара 2021. године до 30. децембра 2022. године на снази је Закон о јавним набавкама¹⁰ од 1. јануара 2020. године, који се у свом претежном делу примењује од 1. јула 2020. године.

Одредба члана 6. став 1 Закона о јавним набавкама, у делу начела јавне набавке прописује да је Наручилац дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава.

У Закону не постоји експлицитна одредба која прописује начин утврђивања стварних потреба наручиоца у поступку планирања јавних набавки, али обавеза произилази из цитираног начела економичности и ефикасности.

Имајући у виду цитирану одредбу Закона да је наручилац дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава. Ближе уређење начина планирања, између осталог, мора да обухвати начин утврђивања стварних потреба наручиоца у складу са сврхом и наменом за коју ће се користити, кроз исказивање потреба у квантитативном и квалитативном смислу, као и временског оквира када исказане потребе морају бити расположиве. Без наведених информација не може се одредити предмет набавке, његова процењена вредност, нити оквирно време за покретање поступка¹¹. Уређивање начина

¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 91/19

¹¹ Члан 88 став 1 Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)



планирања подразумева прописивање активности чинилаца планирања, њихова права, обавезе и одговорности у том процесу.

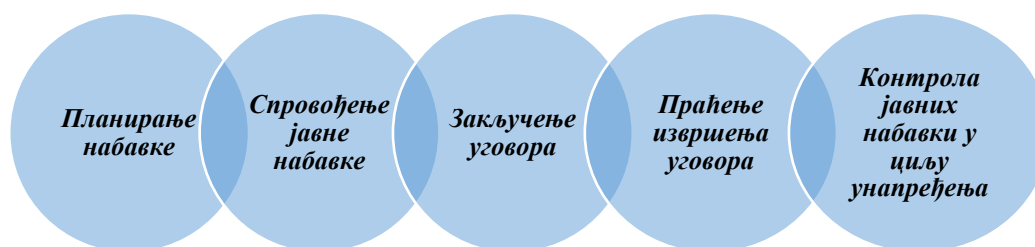
У складу са одредбом члана 49. Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

Законом о јавним набавкама није прописана обавеза Канцеларије за јавне набавке да ближе уреди садржину овог акта, тако да су наручиоци дужни да самостално уреде садржину предметног акта.

Јавне набавке можемо посматрати у ужем и ширем смислу. Тако јавну набавку у ужем смислу чини сам поступак јавне набавке као скуп радњи и аката које предузима и доноси наручилац у циљу избора најповољније понуде са чијим понуђачем ће закључити уговор. Док јавну набавку у ширем смислу, поред самог поступка јавне набавке, чини и оно што претходи спровођењу тог поступка, а то је истраживање тржишта и планирање, као и оно што следи након спроведеног поступка јавне набавке, а то је извршење закљученог уговора о јавној набавци.

На следећем дијаграму приказујемо фазе поступка јавних набавки.

Слика број 1: Фазе поступака јавних набавки



Наручиоци на основу претходно дефинисаних стварних потреба у квантитативном и квалитативном обиму, испитују и истражују тржиште, у циљу прикупљања одређених информација. Не постоје експлицитне одредбе закона која прописује на који начин се врши испитивање и истраживање тржишта, али у складу са одредбама Закона о јавним набавкама наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања који између осталог подразумева и начин испитивања и истраживања тржишта, на чију обавезу спровођења упућују остале одредбе Закона.

Спровођењем испитивања и истраживања тржишта прикупљају се кључне информације неопходне у поступку планирања јавних набавки везане за утврђивање процењене вредности набавке, доступности предмета набавке и присутности привредних субјеката¹² на тржишту као и опредељивање врсте поступка јавне набавке¹³ кроз који ће се тај предмет набављати¹⁴.

Чланом 29. Закона о јавним набавкама прописано је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка. Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

¹² Члан 2. став 1. тачка 7. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

„Привредни субјект је свако лице или група лица, које на тржишту нуди добра, услуге или радове“.

¹³ Члан 51. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 91/19)

¹⁴ Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.



Према истом члану Закона, Наручилац не може одређивати процењену вредност јавне набавке, с намером избегавања примене овог закона или правила одређивања врсте поступка у односу на процењену вредност јавне набавке.

Члановима 30–35 Закона о јавним набавкама ближе је одређен Начин одређивања процењене вредности предмета јавне набавке за појединачне врсте поступака. Процењена вредност предмета јавне набавке исказује се у динарима, без пореза на додату вредност, а обухвата процену укупних плаћања које ће извршити наручилац, укључујући све опције уговора и могуће продужење уговора, уколико је предвиђено у конкурсној документацији.

Законом (чланом 35), је прописан и начин одређивања процењене вредности код набавки које су подељене по партијама и истим је прописано да наручилац одређује процењену вредност сваке партије и да укупна процењена вредност обухвата вредност свих партија, за период за који се закључује уговор.

У складу са чланом 51. Закона о јавним набавкама поступци јавне набавке су: (1) отворени поступак; (2) рестриктивни поступак; (3) конкурентни поступак са преговарањем; (4) конкурентни дијалог; (5) преговарачки поступак са објављивањем јавног позива; (6) партнерство за иновације; (7) преговарачки поступак без објављивања јавног позива.

Према одредбама Закона о јавним набавкама, јавни наручилац доделу уговора по правилу врши у отвореном или рестриктивном поступку, а може да врши и у другим поступцима јавне набавке ако су за то испуњени услови прописани законом. Члановима 52. до 63. Закона дати су услови за спровођење појединих врста поступака.

Јавни наручилац је дужан да примењује одредбе Закона о јавним набавкама за набавку радова, добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн чија је процењена вредност:

- 1) једнака или већа од 1.000.000 динара за набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн;
- 2) једнака или већа од 3.000.000 динара за набавку радова и
- 3) једнака или већа од 15.000.000 динара за набавку друштвених и других посебних услуга из члана 75. закона (Прилог 7. Закона)

Припрема за спровођење поступака јавне набавке обухвата елементе и доношење плана јавних набавки, истраживање тржишта, заштиту интегритета поступка, покретање поступка набавке, формирање комисије за јавну набавку, сачињавање конкурсне документације и утврђивање техничких спецификација (чл. 88–104 Закона).

У складу са чланом 88. Закона о јавним набавкама, Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки. Поменути чланом одређено је да је наручилац дужан да у годишњем плану јавних набавки поред осталог наведе обавезно (1) процењену вредност јавне набавке; (2) врсту поступка јавне набавке и (3) оквирни датум покретања поступка, односно у плановима јавних набавки, за сваку конкретну набавку обавезно је одређивање оквирног времена покретања поступка (квартал). Такође, прописано је да План јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења, а при том се изменом и допуном плана јавних набавки сматра се измена у погледу повећања процењене вредности јавне набавке за више од 10%, измена предмета јавне набавке, односно планирање нове јавне набавке.

Наручилац није дужан да објави процењену вредности јавне набавке и податаке из плана јавних набавки који представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података (члан 88 Закона).

Објављивање и транспарентност набавке дефинисани су (чл. 105–110) Законом.

Чланом 109 прописана је обавеза наручиоца да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења, а тромесечно објављује збирно обавештење о додели уговора који су закључени на основу оквирног споразума и на основу система динамичке набавке, у року од 30 дана од дана истека тромесечја у коме су уговори закључени.

Избор учесника и додела уговора дефинисани су чл. 111–150 Закона. Сходно члану 111 из поступка набавке искључују се привредни субјекти који не докажу да нису правноснажно



осуђени у периоду од претходних пет година, ако нису измирили доспеле пореске обавезе, ако постоји сукоб интереса, ако је вршио непримерен утицај на поступак одлучивања и у другим случајевима предвиђеним законом. Чланом 114 утврђени су критеријуми за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке и то: испуњеност услова за обављање професионалне делатности, финансијски и економски капацитет и технички и стручни капацитет. Критеријуми за доделу уговора дефинисани су чланом 132 који дефинише да се уговор додељује економски најповољнијој понуди коју одређује на основу следећих критеријума: цена или трошкова ефикасност, као што је трошак животног циклуса, односа цене и квалитета. Чланом 140 прописан је обавеза вођења записника приликом отварања понуда а чланом 141 стручна оцена и рангирање понуда. Обавеза састављања извештаја о поступку јавне набавке дефинисана је чланом 145 Закона, који такође предвиђа да поменути извештај није неопходан за уговоре који се закључују на основу оквирног споразума. У члану 146 прописано је да наручилац доноси Одлуку о додели уговора и да се уговор може доделити понуђачу који понуди цену већу од процењене вредности јавне набавке.

Извршење уговора регулисано је чл. 154–163 Закона о јавним набавкама. У складу са чланом 154. Закона о јавним набавкама наручилац је обавезан да контролише извршења уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом. У периоду важења уговора није дозвољено мењати битне елементе уговора. Промена цена је могућа само ако је уговором предвиђена. Повећање обима набавке може се изменити, али вредност измене мора бити мања од 10% првобитно уговорене вредности уговора о јавној набавци добара и услуга и мања од 15% првобитно уговорене вредности радова.

2. Основне информације о субјекту ревизије

Оснивање: Седиште Дома здравља је у Краљеву, улица Југ Богданова 110, шифра делатности 86.2 Медицинска и стоматолошка пракса. Матични број Дома здравља је 17870041 а ПИБ 108589396.

Уписан је у регистар здравствених установа БЗУ 685/2021 од 4. фебруара 2021. године. Оснивач Дома здравља је Република Србија

Историјат: Основни задатак Дома здравља да пружа примарни ниво здравствене заштите на својој територији. Формиран је као Дом народног здравља 1956. године. Општа болница преузима 1957. године Дом здравља. Скупштина града Краљева на седници 25 – 26. децембра 2013. године донела је одлуку о оснивању ДЗ Краљево. Дом здравља је настао издвајањем организационе јединице из Здравственог центра „Студеница“ Краљево.

Територија града Краљева обухвата 92 насељена места. Према попису из 2011. године у граду Краљеву живи 125.488 становника,

Делатност: 86.2 Медицинска и стоматолошка пракса и 86.9 Остала здравствена заштита су шифре делатности опредељене Одлуком о оснивању. Дом здравља је здравствена установа, на примарном нивоу здравствене заштите, која обезбеђује превентивну здравствену заштиту за све категорије становништва, хитну медицинску помоћ, здравствену заштиту жена и деце, заштиту из области опште медицине и здравствену заштиту из области поливалентне патронаже и кућног лечења. Дом здравља обезбеђује и здравствену заштиту из области денталне медицине, лабораторијску и радиолошку дијагностику.

Унутрашња организација: Органи дома здравља су директор, управни и надзорни одбор, које именује оснивач. Стручни органи дома здравља су стручни савет, етички одбор и комисија за унапређење квалитета рада здравствене заштите. Унутрашња организациона структура заснована је функционалном принципу по ком се образују организационе јединице по областима делатности и то службе као основне организационе јединице, а у оквиру њих одељење и одсек као уже организационе јединице. Ради обезбеђења здравствене заштите врши се и организација по територијалном принципу организовањем рада кроз здравствене станице и амбуланте.



Начин/Извори финансирања: Дом здравља, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад из јавних прихода и то:

- 1) Доприноса за обавезно социјално осигурање, закључивањем уговора за обавезно здравствено осигурање,
- 2) Буџета Републике Србије, односно оснивача,
- 3) Прихода насталих употребом јавних средстава за услуге за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом.

Дом здравља може да стиче средства за рад и од донација из земље и иностранства, легата и завештања, као и других извора у складу са законом.

3. Информације о јавним набавкама

Наручилац је дужан да набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава. На основу претходно дефинисаних објективних потреба наручиоци у квантитативном и квалитативном обиму, истражују тржиште у циљу прикупљања наведених информација.

Слика број 2: Циљеви поступка јавне набавке

Циљеви поступка јавне набавке	1) Целисходност и оправданост јавне набавке – прибављање добара, услуга или радова одговарајућег квалитета и потребних количина, за задовољавање стварних потреба наручиоца на ефикасан, економичан и ефективан начин.
	2) Економично и ефикасно трошење јавних средстава – принцип „вредност за новац”, односно прибављање добара, услуга или радова одговарајућег квалитета по најповољнијој цени.
	3) Ефективност (успешност) – степен до кога су постигнути постављени циљеви, као и однос између планираних и остварених ефеката одређене јавне набавке.
	4) Транспарентно трошење јавних средстава.
	5) Обезбеђивање конкуренције и једнак положај свих понуђача у поступку јавне набавке.
	6) Заштита животне средине и обезбеђивање енергетске ефикасности.
	7) Благовремено и ефикасно спровођење поступка јавне набавке за потребе несметаног одвијања процеса рада наручиоца и благовременог задовољавања потреба осталих корисника.

Корисници јавних средстава би требало, пре свега, да имају приступ економичном, ефикасном и квалитетном поступању у почетној фази набавке, јер набавка нечега што реално није потребно наручиоцу, набавка у неодговарајућим количинама, неадекватног квалитета и неодговарајућих својстава доводи до непотребних издатака јавних средстава, а мотив у одређеним случајевима може бити и коруптивне природе. Такође, потребно је обезбедити сарадњу свих актера и заинтересованих страна у поступцима јавних набавки, вршити размену искустава са корисницима који имају исте или сличне проблеме у области јавних набавки и управљања јавним финансијама.

Имајући у виду да одређен број установа у фази планирања јавних набавки не предузима све прописане активности у циљу исказивања потреба и оправданости набавке, нити адекватно спроводи активности истраживања тржишта предмета набавке и утврђивања процењене вредности, постоји ризик да су наручиоци у одређеним случајевима прибављали неодговарајуће предмете набавке, односно у неодговарајућим количинама.



ДРИ је из претходних поступака ревизије закључила да у фази спровођења јавних набавки одређени број установа сачињава конкурсну документацију која је контрадикторна, не обезбеђује довољно конкуренције постоји ризик да ће наручити извршити набавку која захтева потрошњу већих ресурса од потребних.

У фази закључења уговора одређени број субјеката ревизије закључује уговоре који не одговарају конкурсној документацији или пристиглим понудама па је присутан ризик од набавки које нису уговорене или најповољније за наручиоца.

Праћење извршења уговора није организовано код свих субјеката ревизије па је уочен ризик од набавки које нису у складу са закљученим уговорима.

Контрола спроведених поступака јавних набавки је извор значајних података за унапређење свих фаза у поступцима јавних набавки а отклањање утврђених ризика и недостатака ће довести до економичнијег и ефикаснијег трошења јавних средстава.

Правилником о систематизацији послова и радних задатака ДЗ Краљево у Одсеку комерцијала и јавне набавке систематизовано је радно место одговорног службеника за јавне набавке.

Набавке у Дому здравља, у ревидираном периоду, регулисане су Правилником о ближе уређењу поступака јавне набавке у дому здравља „Краљево“ у Краљеву¹⁵. Правилник је ступио на снагу Одлуком Управног одбора број 1-5/3 од 21. септембра 2020. године (у даљем тексту Правилник). Поменути Правилником ближе се уређује начин планирања набавки, одговорност за планирање, циљеви поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контрола јавних набавки и начин праћења извршења уговора о јавној набавци у ДЗ Краљево.

Табела број 1: Општи подаци о јавним набавкама у 2021. и 2022. години, без централизованих јавних набавки, спроведени од стране ДЗ Краљево

- у динарима-

Р.бр.лк	Опис	2021. година	2022. година
1	План јавних набавки - број измена	3	3
2	Планирани поступци	9	8
3	Спроведени поступци јавних набавки	8	8
4	Однос спроведених и планираних набавки	89%	100%
5	Процењена вредност планираних јавних набавки (без ПДВ)	42.470.757	56.318.716
6	Процењена вредност спроведених јавних набавки (без ПДВ)	42.137.907	35.708.552
7	Процењена вредност спроведених у односу на планиране набавке у процентима	99%	63%
8	Број спроведених партија у поступцима јавних набавки	21	27
9	Укупан број пристиглих понуда	29	36
10	Просечан број пристиглих понуда	1,38	1,33
11	Процењена вредност неспроведених поступака (без ПДВ-а)	1.195.833	7.357.050*
12	Укупно уговорена вредност јавних набавки (са ПДВ-ом)	48.070.453	41.764.413

¹⁵ број 2276 од 21. септембра 2020. године



13	Укупно реализована вредност закључених уговора (са ПДВ-ом)	47.915.376	37.895.902
14	Процент реализације уговорених набавки	100%	91%

*-у једном поступку јавне набавке нису спроведене три партије

Решењем број 5-490/1 од 12. октобра 2017. именовано је лице за праћење извршења уговора по спроведеним набавкама.

Од планираних 11 јавних набавки у 2021. години спроведено је 11 од којих су две централизоване јавне набавке, а у 2022. години од планираних 13 спроведено је 13 набавки од којих су три централизоване јавне набавке, једну је спровело Министарство здравља и једну други наручилац, Општа болница „Студеница“ Краљево. На основу достављене документације субјекта ревизије закључили смо да су Планови јавних набавки у 2021. и 2022. години мењани три пута и да не одговарају Плановима јавних набавки објављеним на Порталу јавних набавки, због исправљања техничких грешака код уноса и недовољног разумевања поступка уноса измењених планова набавки.

IV Закључци

На основу анализе података и документације достављене од стране субјекта ревизије, података прикупљених путем упитника и након спроведених аналитичких поступака и анализе додатних информација и објашњења представника субјекта ревизије, донели смо следеће закључке:

1. Иако интерним актом није предвиђена обавеза да се у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања поступка јавне набавке, ДЗ Краљево је документовао истраживање тржишта, али не и начин утврђивања процењене вредности, што је имало за последицу измене првобитних планова јавних набавки.
2. Поступци јавних набавки нису у потпуности спроведени у складу са планираним временским оквиром, што може угрозити континуитет пословања.
3. ДЗ Краљево није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је прекорачио уговорену вредност каско осигурања возила у току 2021. и 2022. године за 798.691 динар.

У наставку Извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима, које илуструјемо примерима.

ЗАКЉУЧАК 1: Иако интерним актом није предвиђена обавеза да се у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања поступка јавне набавке, ДЗ Краљево је документовао истраживање тржишта, али не и начин утврђивања процењене вредности, што је имало за последицу измене првобитних планова јавних набавки.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је ДЗ Краљево спровео све активности планирања јавних набавки у складу са прописима и на начин који су уредили интерним актом, а у циљу прибављања предмета набавки који задовољавају исказане потребе. У складу са циљем, поставили смо четири питања:

У складу са циљем, поставили смо четири питања:

- Да ли се потребе за набавком добара, услуга и радова исказују у складу са стварним потребама и постављеним циљевима пословања и да ли су исте оправдане и адекватно образложене?



- Да ли је извршено истраживање тржишта предмета набавке у циљу прибављања свих потребних информација и да ли се овај поступак документује?
- Да ли је предмет набавке обликован на начин који обезбеђује већу конкуренцију у поступку (подела на партије)?
- Да ли процењена вредност јавне набавке одражава реалну вредност саме набавке и да ли је иста била валидна у време покретања поступка?

На основу анализе документације субјекта ревизије, достављених изјашњења, одржаних интервјуа и прикупљених аналитичких доказа, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима.

Налаз 1.1 Иако није интерним актом уредио обавезу да се у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања поступка јавне набавке, ДЗ Краљево је у посматраном периоду разматрао стање залиха приликом планирања нових набавки, утврђивао количине и врста добара потребне за пословање, у фази планирања, које одговарају потребама.

Правилником о ближем уређењу поступака јавне набавке у Дому здравља „Краљево“ у Краљеву из 2020. године уређен је начин планирања и документовања планирања набавки.

Правилником је прописано да се план набавки састоји од плана јавних набавки и плана набавки на које се закон не примењује. Сваке године најкасније до 30. новембра, све службе у ДЗ Краљево достављају сектору набавки захтев о сопственим потребама за јавним набавкама и набавкама на које се закон не примењује за наредну годину. Потреба се исказује по врсти, количини, квалитету и другим елементима значајним за планирање. На основу финансијског плана и исказаних потреба сачињава се план набавки. Истраживање тржишта спроводе предлагачи набавки у сарадњи са сектором набавке. Правилником није прописана обавеза да се о истраживању тржишта и исказивању потреба сачињава писана белешка што није у складу са Законом о јавним набавкама. Правилником је такође супротно Законом о јавним набавкама¹⁶ прописано да ДЗ Краљево може спроводити преговарачки поступак набавке са објављивањем јавног позива.

Анализом презентоване документације утврдили смо да је Одлуком Управног одбора број 1-6/3 од 14. децембра 2021. године усвојена трећа измена плана и допуна плана јавних набавки за 2021. годину, у прилогу одлуке у плану јавних набавки предвиђен је један поступак набавке нафте и нафтних деривата. У измењеној верзији плана јавних набавки објављеног на Порталу јавних набавки 17. децембра 2021. године набавка нафте и нафтних деривата је као поступак наведена на два места (дупли унос) на позицијама 1 и 17 плана јавних набавки.

Одлуком Управног одбора број 1-8/3 од 19. децембра 2022. године усвојена је трећа измена плана набавки за 2022. годину, у прилогу одлуке у плану јавних набавки предвиђен је један поступак набавке нафте и нафтних деривата. У измењеној верзији плана јавних набавки објављеног на Порталу јавних набавки 24. децембра 2022. године набавка нафте и нафтних деривата је као поступак наведена на два места (дупли унос) на позицијама 18 и 23 плана јавних набавки. Према презентованој информацији број 2089 од 31. јула 2023. године објава планова је рађена укуцавањем појединачних ставки плана, усвојених на управном одбору са ексел табеле. Приликом уношења позиција са табеле на Портал јавних набавки долазило је до техничких грешака што је доводило до појаве већег броја планова од усвојених.

Дошли смо до закључка да су услед техничке грешке планови јавних набавки објављени на порталу јавних набавки не одговарају усвојеним плановима набавки јер садрже дупле уносе за поједине набавке. Грешка је настала због недовољне обучености запослених за коришћење нове верзије портала јавних набавки у ситуацијама када се врше измене планова набавки.

¹⁶ Члан 59 став 2 Закона о јавним набавкама



Увидом у достављену документацију закључили смо да се сачињавају белешке о истраживању тржишта и преговарачки поступак са објављивањем јавног позива није спровођен у посматраном периоду, те је потребно ускладити интерни акт са законом.

Ревизорским поступцима смо потврдили да се интерним актом прописани поступци планирања набавки спроводе на прописани начин и у предвиђеним роковима и да се документација о истраживању тржишта чува и прави записник иако исти није предвиђен интерним актом, осим по посебном налогу руководиоца установе.

Табела број 2: Преглед критеријума за планирање

Критеријуми за планирање набавки из интерног акта Дома здравља
1. Да ли је предмет јавне набавке у функцији обављања делатности и у складу са планираним циљевима који су дефинисани у релевантним документима (важећи прописи, стандарди, годишњи програми пословања са компонентним плановима, усвојене стратегије и акциони планови);
2. Да ли техничке спецификације и количине одређеног предмета јавне набавке одговарају стварним потребама наручиоца;
3. Да ли је процењена вредност јавне набавке одговарајућа с обзиром на циљеве јавне набавке, а имајући у виду техничке спецификације, неопходне количине и стање на тржишту (цена и остали услови набавке);
4. Да ли јавна набавка има за последицу стварање додатних трошкова, колика је висина и каква је природа тих трошкова и да ли је као таква исплатива;
5. Да ли постоје друга могућа решења за задовољавање исте потребе и које су предности и недостаци тих решења у односу на постојеће;
6. Стање на залихама, односно праћење и анализа показатеља у вези са потрошњом добара (дневно, месечно, квартално, годишње и сл);
7. Прикупљање и анализа постојећих информација и база података о добављачима и закљученим уговорима;
8. Праћење и поређење трошкова одржавања и коришћења постојеће опреме у односу на трошкове нове опреме, исплативост инвестиције, исплативост ремонта постојеће опреме и сл.

Документација о планирању набавки у ДЗ Краљево, за узорковане јавне набавке, је довољна и адекватна да можемо потврдити да је разматрао стање залиха приликом планирања нових набавки, утврђивао количине и врста добара потребне за пословање, у фази планирања, које одговарају потребама.

Анализом доступне документације утврдили смо да су за набавке потрошног санитетског материјала у 2022. години коришћене и белешке о испитивању тржишта које је спровела Општа болница „Студеница“ за иста добра код потенцијалних понуђача.

Због недовољне обучености запослених за коришћење Портала јавних набавки дошло је неусаглашености усвојене треће измене Плана набавки и Плана јавних набавки објављеног на Порталу јавних набавки.

Последица наведене неправилности може бити довођење у заблуду потенцијалних понуђача и јавности о потребама ДЗ Краљево. Због неусаглашености Планова јавних набавки на Порталу јавних набавки и усвојених Планова јавних набавки може се стећи утисак о некономичном и неефикасном пословању ДЗ Краљево, јер су јавно доступни подаци о потребама већи од стварних потреба.



Налаз 1.2 Иако интерним актом није предвиђено документовање истраживања тржишта, ДЗ Краљево је документовао истраживање тржишта, за све набавке, али није документовао начин на који је утврђена процењена вредност.

Интерним актом ДЗ Краљево утврђени су процедура и критеријуми за планирање јавних набавки који су у поступку планирања праћени и документовани.

На основу спроведених ревизорских поступака о планирању набавке одржавања софтвера закључили смо да:

- Служба набавке дома здравља, доставља обрасце за планирање организационим јединицама које у оквиру своје надлежности исказују потребе за набавкама;
- Попуњен образац за планирање службе достављају до 30. новембра;
- Записник о истраживању тржишта са пратећом документацијом налази се у предмету конкретне јавне набавке;
- У записнику је описан начин на који се вршило истраживање тржишта али не и начин на који је утврђена процењена вредност;

Анализом доступне документације утврдили смо да се за набавке нафте и нафтних деривата у 2021. и 2022. години у белешци о испитивању тржишта само наводи да је испитивање вршено, начин прикупљања информација и ко је вршио испитивање. У белешци нема навода о томе колика је процењена вредност конкретно утврђена, које су цене предмета набавке, њихов распон и кретање на тржишту. Белешке садрже пратећу документацију о истраживању тржишта. Дошли смо до закључка да белешке о испитивању тржишта немају податак колико конкретно износи процењена вредност предмета набавке и начин како се дошло до износа процењене вредности.

За јавну набавку Услуга сервисирања возила ДЗ Краљево је у потпуности документовао истраживање тржишта које се односи на предмет наведених јавних набавки. У записницима о истраживању тржишта за јавну набавку Услуга сервисирања возила наведено је да је тржиште испитано прикупљањем потенцијалних понуда, као и да је у самом записнику дат табеларни преглед прикупљених понуда у поступку истраживања тржишта.

За јавну набавку Санитетског возила (реаномобил) ДЗ Краљево је документовао поступак истраживања тржишта које се односи на предмет јавне набавке. У записницима о истраживању тржишта наведено је да је тржиште испитано прикупљањем потенцијалних понуда, а садржи и образац понуде са структуром цене од потенцијалних добављача. У информацији број 1961 од 17. јула 2023. године ДЗ Краљево наводи да се у прикупљању информација о ценама користе и понуде других наручилаца, путем интернета, од потенцијалних добављача или из претходних поступака јавних набавки, уважавајући пораст цена на тржишту.

Увидом у документацију планирања набавке медицинског потрошног и лабораторијског материјала у 2022. години утврдили смо да постоје белешке о испитивању тржишта које чине једна понуда коју је потенцијални понуђач доставио Дому здравља и информације о истородним набавкама других наручиоца на основу које се није могла потврдити процењена вредност појединачних предмета јавних набавки.

ДЗ Краљево је документовао истраживање тржишта, за све набавке, иако није планирано интерним актом али није документовао начин на који је утврђена процењена вредност што може утицати на економичност и ефикасност пословања.

Последица неусаглашености интерног акта са Законом о јавним набавкама може довести до недоумице у поступању запослених и кршења одредби поменутог Закона. Уколико се не документује начин на који је утврђена процењена вредност набавке није могуће потврдити да је поштовање начела економичности и ефективности обезбеђено.



Налаз 1.3. ДЗ Краљево је обликовао јавне набавке по партијама.

У поступку јавне набавке стоматолошке опреме у 2021. години набављене су три стоматолошке столице из донаторских средстава амбасаде Јапана у Републици Србији, истих карактеристика са различитим додацима намењених за пружање стоматолошке заштите у вртићу, предшколској установи и за одрасла лица. Набавка није планирана у партијама јер се ради о истом добру.

Увидом у документацију субјекта ревизије утврдили смо да је јавна набавка одржавање софтвера у посматраном периоду планирана као набавка у партијама процењене вредности од 3.420.000 динара у 2021. години и 6.480.000 динара у 2022. години. Набавка је у обе године планирана и спроведена у првом кварталу, чиме је обезбеђен континуитет набавке.

Табела број 3: Преглед партија у поступку набавке одржавање софтвера у 2021. години

- у динарима -

Број партије	Назив партије	Процењено	Уговорено	Добављач	уговор
1	Одржавање књиговодственог информационог система	960.000	960.000	доо Мифими Ниш	11-46/21 од 17.2.2021.
2	Одрж. Информац. Система за примарну заштиту	1.320.000	1.320.000	Доо МНО Београд	11-45/21 од 17.2.2021.
3	Одржавање софтвера ЈН	180.000	180.000	Предузетник Сигма софт Краљево	11-44/21 од 17.2.2021.
4	Одр. Соф. За фактурисање услуга за стоматол. Заштиту	480.000	480.000	Предузетник Chip solution Краљево	11-43/21 од 17.2.2021.
5	Израда и одр. софтвера електронски деловодник, праћење и реализација (радних) путних налога, Цовид 19 модул	480.000	480.000	Предузетник Дизајн студио Принт М	11-42/21 од 17.2.2021.
Укупно		3.420.000	3.420.000		

За све партије у обе године стигла је по једна понуда јер се ради о одржавању софтвера који поседују лиценцирано право на интелектуалну својину. Власници софтвера који се користе у здравственим установама дају програме на коришћење уз плаћање услуге одржавања софтвера. Како се ради о потребама набавке међусобно компатибилних програма то се једном успостављени системи не мењају годинама. Понуде других софтверских кућа нису разматране у фази планирања.

У 2022. години процењена вредност набавке је знатно већа. Увидом у документацију утврдили смо да је набавка у 2021. години била за 12 месеци а у 2022. години за 24 месеца.

У 2022. години набавка Одржавање софтвера је вршена као заједничка набавка са Општом болницом „Студеница“ Краљево. ДЗ Краљево је у јавном позиву навео да се набавка спроводи за ДЗ Краљево и Општу болницу „Студеница“ Краљево¹⁷. Одлуком о закључењу оквирног споразума број 13-2/22-4 од 11. фебруара 2022. године дефинисано је да се оквирни споразум закључује на период од 24 месеца и садрже податак о процењеној вредности за период на који је споразум закључен. Оквирни споразуми су закључени за све четири партије поменуте јавне набавке а након тога закључени су појединачни уговори о јавној набавци са изабраним понуђачима. Управни одбор је донео одлуку број 1-2/4 од 24. јануара 2022. године којом је дата сагласност за покретање поступка за закључивање уговора за одржавање софтвера

¹⁷ Члан 66 Закона о јавним набавкама



који, због природе расхода, захтева плаћање у више година. Прилог одлуци је попуњени образац УПР број 242 од 24. јануара 2022. године прописан 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 година¹⁸. Уговор за партију један, одржавање књиговодственог информационог система закључила су оба наручиоца, а остале партије односе се само на ДЗ Краљево. Уговори су закључени на 12 месеци у износу од половине понуђене вредности, што одговара годишњој потреби наручиоца.

Набавка одржавања софтвера је спроведена кроз посебан поступак набавке. У складу са оквирним споразумом набавку је спровела Општа болница Студеница Краљево за себе и ДЗ Краљево за период од 24 месеца.

Табела број 4: Преглед партија у поступку набавке одржавања софтвера у 2022. години

- у динарима -

Број партије	Назив партије	Процењено	Уговорено	Добављач	Уговор број
1	Одржавање књиговодственог информационог система	1.920.000	1.920.000	доо Мифими Ниш	11-37/22 од 17.2.2022.
2	Одрж. Информац. Система за примарну заштиту	2.640.000	2.640.000	МНО доо Београд	11-38/22 од 17.2.2022.
3	Одр. Соф. За фактурисање услуга за стоматол. Заштиту	960.000	960.000	Предузетник Chip solution Краљево	11-39/22-1 ОД17.2.2022.
4	Израда и одр. софтвера електронски деловодник, праћење и реализација (радних) путних налога, Цовид 19 модул	960.000	960.000	Предузетник Дизајн студио Принт М	11-40/22/1 од 17.2.2022.
	Укупно	6.480.000	6.480.000		

Анализом доступне документације утврдили смо да су набавке подељене у партије, у ситуацијама када једна партија представља целину за себе и може повећати број пристиглих понуда.

Као пример како субјект ревизије обликује набавку по партијама дајемо преглед партија за медицински потрошни и лабораториски материјал у 2022. години процењене вредности од 7.668.550 динара.

Табела број 5: Партије у јавној набавци медицински потрошни и лабораториски материјал за 2022. годину

- у динарима -

Број партије	Назив партије	Процењено	Уговорено	Добављач	Уговор број
1	Скалпел ножићи	22.400	22.400	„Синофарм“ Београд	11-75/22 од 29.3.2022.
2	Средства за дезинфекцију инструмената и специфична дезинфекција	175.000	175.000	„Гросис“ Ниш	11-76/22 од 29.3.2022.
3	Специфична дезинфекција	820.000	820.000	„Гросис“ Ниш	11-76/22 од 29.3.2022
4	Завојни материјал	5.832.800	5.832.800	„Трен“ Ниш	11-79/22 од 29.3.2022

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



5	Трачице за одређивање шећера у крви за апарат „Contour	654.000	654.000	„Мединик експорт-инпорт“ Београд	11-77/22 од 29.3.2022.
6	Амбалажа за стерилизацију	129.750	129.750	„Енгел“ Нови Сад	11-86/22 од 29.3.2022
7	Шпатуле инох	35.000	35.000	„Призма граде“ Ниш	11-78/22 од 29.3.2022
	Укупно	7.668.550	7.668.550		

Налаз 1.4 ДЗ Краљево је мењао процењену вредност појединих јавних набавки након спроведених поступака набавки, јер нису биле објективне и валидне у време покретања поступка набавке.

У поступку набавке услуге одржавања информационих система у записнику о истраживању тржишта наведено је да се испитивање тржишта вршило коришћењем података из претходне набавке уз пропорционало повећање због промене цена на тржишту код формирања процењене вредности јавне набавке. Поређењем цена и процењене вредности закључили смо да је остала иста за две узастопно посматране године и одговара уговореној вредности.

Процењена вредност стоматолошких столица је мењана са сваком изменом плана набавки а поступак набавке је спроведен у првом кварталу, када је процењена вредност износила 4.400.000 динара да би у јуну другом изменом плана била смањена на 3.800.000 динара а у септембру трећом изменом на 3.567.000 динара. Уговор је закључен на 3.466.840 динара у првом кварталу када је процењена вредност била највећа. Уговорена вредност одступала је око 20% од првобитно процењене вредности набавке.

ДЗ Краљево је доставио Информацију број 2057 од 28. јула 2023. године у којој је наведено да у ситуацијама када се закључе уговори на нижу вредност од процењене, врши се прерасподела средстава на друге неопходне позиције по финансијском плану и мења се план набавки на које се закон не примењује и план јавних набавки.

За набавку нафте и нафтних деривата у 2021. години планом јавних набавки била је одређена процењена вредност у износу од 23.416.666 динара а након спроведеног поступка изменом плана процењена вредност је повећана на износ од 23.908.333 динара. За набавку нафте и нафтних деривата у 2022 години у измени плана јавних набавки објављеној на порталу 12. октобра 2022. године била је одређена процењена вредност у износу од 13.333.333 динара а након спроведеног поступка изменом плана јавних набавки од 19. децембра 2022. године утврђена је процењена вредност у износу од 16.708.333 динара. Према презентованој информацији број 2089 од 31. јула 2023. године доведено је дошло јер су услед анексирања уговора о пружању услуга и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања добијена додатна средства за енергенте. За обе набавке постоје белешке о испитивању тржишта са пратећом документацијом.

За набавку нафте и нафтних деривата из 2021. и 2022. године постоје белешке о испитивању тржишта са пратећом документацијом али је процењена вредност набавке у плану јавних набавки мењана након спроведеног поступка.

У узоркованој јавној набавци Санитетско возило-реаномобил која је спроведена у 2021. години, у иницијалној верзији плана јавних набавки процењена вредност је износила 6.500.000 динара, да би у измени од априла месеца 2021. године процењена вредност набавке износила 5.461.666 динара. Уговор у наведеној јавној набавци закључен је 17. маја 2021. године на износ од 5.461.066 динара. У наредној измени Плана јавних набавки за 2021. годину из јуна месеца 2021. године процењена вредност наведене јавне набавке износи 5.460.333 динара, односно мање од вредности на коју је уговор већ закључен.

У достављеној информацији број 2089 од 31. јула 2023. године наведено је да је на првобитној верзији плана на позицији 11 – Опрема за саобраћај – Реаномобил грешком унета



планирана вредност од 6.500.000 динара са ПДВ-ом. С обзиром да се набавка спроводи на основу споразума о донацији са Јапанском амбасадом са којом Република Србија има споразум о ослобађању од плаћања пореза на донаторска средства, ДЗ Краљево није платило ПДВ. Из тог разлога је план коригован у позицији 16 на износ од 5.460.333 динара, па је затим по спроведеном поступку и потписивању уговора поново коригован на износ од 5.461.333 што је и уговорена вредност.

Увидом у планове јавних набавки за 2021. годину утврђено је да је на позицији број пет планирана јавна набавка медицинског потрошног и лабораторијског материјала, која није спроведена, а која је била техничком грешком унета јер је наведена јавна набавка спроведена у току 2020. године када су закључени оквирни споразуми са изабраним понуђачима који су важили две године, што нам је у Информацији број 2103 од 1. августа потврдио шеф одсека комерцијале и јавних набавки са информатиком. Увидом у планове јавних набавки за 2022. годину је утврђено да је медицински потрошни и лабораторијски материјал био планиран у износу од 11.708.333 динара да би последњом изменом плана 3232/1 од 19. децембра 2022. године, повећан на 14.497.500 динара. Интерним актом није предвиђена контрола исправности одређивања процењене вредности и њене валидности у време покретања поступка

У поступку планирања јавних набавки Дом здравља није документовао начин утврђивања процењене вредности и није вршио контролу исправности одређивања процењене вредности набавки. Начин утврђивања валидности процењене вредности у време покретања поступка није документован. Наведене околности представљају ризик да процењена вредност набавки није увек била објективно одређена, што је имало утицај на ефикасност појединих поступака јавних набавки. Недокументовање спроведених активности и изостанак контролних активности ствара ризик да процењене вредности нису објективно утврђене, што може утицати да поступци јавних набавки неће бити спроведени на ефикасан и економичан начин, као и на остварење сврхе, односно оправданост набавке. Последица нереалних процењених вредности су честе измене плана јавних набавки, што може довести до немогућности пласирања средстава за одређене потребе и набавке које су могле допринети унапређењу делатности у посматраном периоду, без нове измене плана јавних набавки.

ЗАКЉУЧАК 2. Поступци јавних набавки нису у потпуности спроведени у складу са планираним временским оквиром, што може угрозити континуитет пословања.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли су поступци јавних набавки спроведени у складу са прописима и начелом ефикасности.

У складу са циљем, поставили смо три питања:

- Да ли су поступци јавних набавки спроведени благовремено?
- Да ли је предмет набавке описан кроз техничке спецификације, на јасан и објективан начин да одговара стварним потребама наручиоца?
- Да ли су критеријуми за избор привредног субјекта јасно образложени и у логичкој вези са предметом набавке?

На основу анализе документације субјекта ревизије, достављених изјашњења, одржаних интервјуа и аналитичких доказа, донели смо закључак који темељимо на следећим налазима.



Налаз 2.1. ДЗ Краљево није покретао све поступке јавних набавки и закључивао уговоре у периоду планираном Планом јавних набавки, што указује да постоји ризик да може бити угрожен континуитет пословања.

Наручилац је дужан да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи и уговор додели у роковима и на начин прописан законом, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке.

Ефикасност подразумева спровођење поступака јавних набавки на начин који обезбеђује благовремено закључење и реализацију уговора о јавној набавци, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке. Од ефикасности у доброј мери зависи и обављање делатности наручиоца, као и задовољења потреба крајњих корисника.

Извршили смо поређење плана набавки у посматраном периоду, у делу који се односи на планирани квартал покретања поступка и период у ком је донета одлука о покретању поступка, за узорковане јавне набавке, из ког је закључено да се нису све набавке спроводиле у планираном кварталу.

Поступци набавки стоматолошких столица и одржавање софтвера започети су у кварталу који одговара плану.

Поступак набавке нафте и нафтних деривата у 2021. години (оквирни споразум на период од две године) планом јавних набавки планиран је за други квартал а покренут је у првом кварталу а набавка нафтних деривата у 2022. години изменом плана усвојеног одлуком Управног одбора број 1-8/3 од 19. децембра 2022. године планирана за трећи квартал а покренута у четвртном кварталу. Набавке нафтних деривата у 2021. и 2022. години нису покренуте у кварталима у којима је планирано.

За јавну набавку нафта и нафтних деривата број 13-10/22, донета је Одлука о покретању поступка број 5-1234 од 17. октобра 2022. године, а пре тога 12. октобра 2022. године на порталу јавних набавки објављен је измењени план јавних набавки за 2022. годину у којем је између осталог додата нова јавна набавка нафте и нафтних деривата. У моменту објављивања 12. октобра 2022. године измењеног плана јавних набавки за 2022. годину није била донета пратећа одлука Управног одбора о усвајању измена плана што није у складу са Правилником о ближем уређивању поступка јавне набавке број 2276 од 21. септембра 2020. године у смислу одредбе члана 5 којом је предвиђено да се План набавки састоји од плана јавних набавки и плана набавки на које се Закон не примењује и усваја га Управни одбор Дома здравља „Краљево“ Краљево. Тек одлуком Управног одбора број 1-8/3 од 19. децембра 2022. године усвојена је измена плана јавних набавки за 2022. годину у оквиру кога је наведен и поступак набавке горива.

Анализом презентоване документације утврдили смо да је јавној набавци нафте и нафтних деривата број 13-4/21 одлуком о покретању поступка број 5-429 од 5. марта 2021. године и решењем о образовању комисије 5-429/1 од 5. марта 2021. године предвиђен је паран број (четири) чланова комисије што није у складу са Законом о јавним набавкама¹⁹ којим је предвиђено да комисија мора да има непаран број чланова. У истој набавци процењене вредности 30.416.666 динара у јавном позиву послатом на Портал јавних набавки 15. марта 2021. године одређен је рок за подношење понуде 12. април 2021. године. Тиме је одређен рок за подношење понуде краћи од рока предвиђеног Законом о јавним набавкама²⁰.

У објављеном јавном позиву за јавну набавку нафте и нафтних деривата у 2021. години одређен је краћи рок за подношење понуда од рока прописаног Законом, а број чланова комисије је паран што није у складу са Законом о јавним набавкама²¹. У тренутку покретања поступка јавне набавке нафте и нафтних деривата у октобру 2022. години (на основу измене

¹⁹ Члан 92 Закона о јавним набавкама

²⁰ Члан 52 Закон о јавним набавкама

²¹ Члан 52 Закон о јавним набавкама



Плана јавних набавки), није постојала одлука Управног одбора о усвајању измене плана, већ је она донета касније у децембру исте године.

Јавне набавке Санитетско возило и Услуга сервисирања возила покретане су и закључивани су уговори у складу са Планом јавних набавки. Одлуком о спровођењу поступка се у складом са Законом о јавним набавкама одређује и састав комисије за јавну набавку. Законом о јавним набавкама прописано је да комисија мора да има непаран број чланова. У јавним набавкама Санитетско возило – реаномобил и Услуге сервисирања возила утврђено је да комисије за јавну набавку имају паран број чланова, што је супротно Закону о јавним набавкама.

Медицински потрошни и лабораторијски материјал је планиран у плану јавних набавки као један поступак процењене вредности 11.708.333 динара који ће бити спроведен у другом кварталу. Увидом у достављену документацију закључили смо да је поступак спроведен кроз три одвојена поступка јавне набавке у првом, другом и трећем кварталу. У одлукама о покретању поступка наведене су партије за које се поступци спроводе и које се не понављају. Процењена вредност поступка је повећана у трећој измени плана набавке након спровођења свих поступака.

Због промена цена на тржишту, изазване актуелном светском политиком, финансијска средства намењена неким набавкама су искоришћена за набавку мањих количина од потребних, тако да је нова набавка у 2022. години спроведена пре него што је планирана.

Последице спровођења набавки пре периода утврђених Плановима набавки могу довести до недостатка финансијских средстава за измирење обавеза у уговореним роковима, што може утицати на економичност пословања.

Налаз 2.2. Техничке карактеристике предмета набавке су за све узорковане набавке сачињене на јасан и објективан начин.

Техничке спецификације за јавну набавку стоматолошких столица су идентичне за све три столице које се набављају, разлика је само у додатној опреми према намени столице. За поменути набавку пристигла је једна понуда.

Техничке спецификације за одржавање софтвера садрже опис софтвера, платформу на којој је направљен, начин повезивања са свим организационим деловима, извештаји које софтвер сачињава као и могућност надоградње по потреби. За поменути набавку пристигла је једна понуда.

У поступцима набавке нафте и нафтних деривата за 2021 и 2022. годину, утврдили смо да су техничке карактеристике предмета набавке јасно и објективно одређене.

Техничке спецификације за јавну набавку Санитетског возила – Раномобила садрже опис минималних техничких карактеристика које санитетско возило – Реаномобил мора да поседује као и списак и спецификацију потребне додатне опреме.

Техничке спецификације за јавну набавку Услуге сервисирања возила садрже опис услуге која обухвата редовно, ванредно сервисирање возила са детекцијом кварова као и додатне услуге, као што су: аутомеханичарске, аутоелектричарске, вулканизерске и сличне услуге. Такође у техничким спецификацијма садржан је и детаљан опис сваке од наведених услуга, уз навођење да је понуђач дужан да уграђује оригиналне резервне делове за свако од возила које су обухваћене овом јавном набавком.

У поступцима набавки медицински потрошни и лабораторијски материјал за 2022. годину, утврдили смо да су техничке карактеристике предмета набавке јасно и објективно одређене.



Налаз 2.3. Критеријуми за избор привредног субјекта су јасно образложени и у логичкој вези са предметом набавке.

Критеријум за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке стоматолошких столица и набавке одржавања информационих система је најнижа понуђена цена. Резервни критеријум код одржавања софтвера је рок одговарања на позив. Код набавке стоматолошких столица резервни критеријум је повољнији рок испоруке.

Анализом доступне документације у поступцима набавке нафте и нафтних деривата за 2021. и 2022. годину, утврдили смо да су предвиђени критеријуми за избор привредног субјекта у конкурсној документацији у складу са Законом о јавним набавкама.

Критеријуми за квалитативан избор привредног субјекта у јавној набавци Услуге сервисирања возила су специфични, с обзиром на предмет јавне набавке. У случају ове набавке као критеријуми су наведени финансијски и економски капацитет, технички и стручни капацитети (списак пружених услуга), техничка средства и мере за обезбеђење квалитета, просечан број запослених, алати, погонска или техничка опрема који су у складу са Законом о јавним набавкама. У јавној набавци Санитетско возило – Реаномобил као критеријуми за квалитативан избор привредног субјекта су поред основних и критеријуми који се односи на обављање професионалне делатности. У наведеним јавним набавкама критеријуми за квалитативан избор привредног субјекта су одређени и коришћени у складу са Законом о јавним набавкама. Критеријум за доделу уговора је најнижа цена.

Увидом у доступну документацију у поступцима медицински потрошни и лабораторијски материјал за 2022. годину, утврдили смо да су предвиђени критеријуми за избор привредног субјекта у конкурсној документацији у складу са Законом о јавним набавкама.

ЗАКЉУЧАК 3: ДЗ Краљево није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је прекорачио уговорену вредност каско осигурања возила у току 2021. и 2022. године за 798.691 динар.

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли су субјекти ревизије успоставили ефикасан систем праћења извршења уговора о јавним набавкама.

У складу са циљем, поставили смо три питања:

- Да ли су набавке извршене у складу са уговореним условима и понудом понуђача (рокови, квалитет и квантитет испоручених предмета набавке, уговорне казне, пенали)?
- Да ли су измене уговора о јавним набавкама извршене у складу са условима који су наведени у конкурсној документацији?
- Да ли су спроведени поступци набавке за све набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних Законом о јавним набавкама?

Налаз 3.1. ДЗ Краљево није у потпуности обезбедио ефикасно праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је код каско осигурања возила у 2021. и 2022. години прекорачена уговорена вредност за 798.691 динар.

Правилником о спровођењу поступака јавних набавки²² прописано је да се примерак закљученог уговора без одлагања доставља одсеку за јавне набавке, служби рачуноводства и другим организационим јединицама које су укључене у праћење извршења уговора.

²² Члан 109-110 Правилника о ближем уређењу поступака јавне набавке у Дому здравља „Краљево“ у Краљеву, број 2276 од 21. септембра 2020. године.



Запослени у одсеку за јавне набавке задужени су за праћење извршења уговора. Решењем из 2017. године одговорно лице за праћење реализације уговора о јавним набавкама је службеник за јавне набавке. Извештаји о реализацији се достављају месечно шефу одсека комерцијале и јавних набавки.

ДЗ Краљево за праћење извршења уговора о набавци добара користи апликативни софтвер који се након закључења уговора пуни подацима о уговореним количинама, ценама, финансијској вредности уговора и року важења уговора, тако да је свака радња која није у складу са уговором онемогућена, о чему обавештава софтвер, што праћење реализације чини аутоматизованим. Праћење извршења уговора за услуге врши се ручно уз помоћ аналитичких картица добављача из службе рачуноводства.

На основу спроведених аналитичких поступака у ревизији закључујемо да је ДЗ Краљево пружио адекватне доказе о начину на који врши праћење реализације уговора.

У поступцима набавке стоматолошких столица, одржавања информационих система нафте и нафтних деривата за 2021 и 2022. годину, набавке санитетског возила, услуге сервисирања возила, медицинског потрошног и лабораторијског материјала утврдили смо да је праћење извршења уговора вршено на ефикасан начин, путем софтвера и ознаком уговора о набавци уписаног на фактури.

Каско осигурање возила уговорено је за девет возила са „Дунав осигурањем“ ад Београд. Поступак јавне набавке за ДЗ Краљево спровела је Општа болница „Студеница“ Краљево. Закључен је Уговор број 11-246/19 од 14. октобра 2019. године са роком важења од три године, у годишњем износу од 873.201 динар. Праћење реализације уговора о каско осигурању возила није вршено на адекватан начин, јер су нова возила набављена у 2021. и 2022. години каско осигурана код добављача изабраног 2019. године без измене уговора. Прекорачење уговорене вредности по основу каско осигурања возила у 2021. износило је 287.651 динар а 2022. години 511.040 динара, тако да је укупно прекорачење у посматраном периоду 798.691 динар. Уговор о каско осигурању возила за ДЗ Краљево закључен је за период од три године и није праћен тако да уговор није анексиран у ситуацијама када су набављана нова возила.

Праћење извршења уговора за услуге врши се ручно уз помоћ аналитичких картица добављача из службе рачуноводства, услед чега може доћи до прекорачења у извршењу уговора.

Последица неадекватног праћења вишегодишњих уговора је прекорачење уговорене вредности и непоштовање одредби Закона о јавним набавкама.

Налаз 3.2 Измене појединих узоркованих уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години су вршене закључењем анекса у складу са Законом о јавним набавкама.

Набавка стоматолошких столица, услуге одржавања информационих система, набавка санитетског возила – Реномобил, услуге сервисирања возила, трошкови премије осигурања имовине, лица и возила и набавка медицинског и лабораторијског потрошног материјала вршена је у складу са пробитно закљученим уговорима о набавкама.

Анализом доступне документације утврдили смо да је за набавку нафте и нафтних деривата закључен је уговор број 11-226/22 од 17. новембра 2022. године, уговорене вредности 4.840.770 динара без ПДВ-а, којим је у члану 2 предвиђено да у случају потребе за испоруком веће количине горива од уговорене, наручилац ће повећати обим предмета јавне набавке до 10% уговорене вредности, а у складу са чланом 160 Закона о јавним набавкама. Анексом уговора о купопродаји нафте и нафтних деривата број 11-226/22-1 од 7. марта 2023. године предвиђено је да вредност анекса уговора износи 480.000 динара без ПДВ-а, што је у оквиру границе дозвољене законом. Дошли смо до закључка да је измена (анекс) наведеног уговора извршена у складу са Законом о јавним набавкама²³.

²³ Члан 160 Закона о јавним набавкама



Налаз 3.3 Дом здравља Краљево је спровео поступке набавки за све набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних Законом о јавним набавкама.

ДЗ Краљево је у току године пратио и прилагођавао план набавки на које се закон не примењује и план јавних набавки својим потребама и финансијском плану. На основу спроведених аналитичких поступака утврдили смо да је реализација одговарала плану.

Табела број 6: Извод из планова набавки на које се закон не примењује

-у динарима-

Набавке на које се закон не примењује	Процењена вредност 2021. године	Процењена вредност 2022. године
Комуналне услуге (грејање, вода и чистоћа)	11.401.272	12.057.423
Трошкови телефона, телефакса и интернет	604.166	955.000
ПТТ трошкови	403.000	400.000
Закуп амбуланти	2.367.500	1.638.333
Трошкови стерилизације	375.833	380.000
Капитално одржавање зграда и објеката	992.000	999.999
Поправке противпожарних апарата и громобрана	250.000	137.500
Поправке и одржавање компјутера и опреме	874.166	704.166
Административни материјал	990.000	999.166
Штампани обрасци	990.000	999.166
Трошкови материјала за медицински отпад	923.333	125.000
Материјал за одржавање хигијене	990.000	999.166

Набавке на које се закон не примењује, између осталог, обухватају комуналне услуге од добављача који на територији општине пружају ове врсте услуга и закуп амбуланти на који се не примењују одредбе закона²⁴.

Табела број 7: Узорковани добављачи за набавке на које се закон не примењује

-у динарима-

Назив добављача	Укупни промет	Промет без почетног стања	Година
Матарушка и Богутовачка бања	840.000	720.000	2021.
Мединик експорт импорт доо	875.160	447.480	2021.
Кодекс систем	1.171.560	912.360	2021.
Medica linea pharm	1.393.232	208.018	2021.
Merck doo	1.393.232	735.860	2021.
Ветметал доо	1.137.551	779.980	2022.
Мединик експорт импорт доо	906.840	906.840	2022.
Нај комерц доо	1.084.932	1.084.932	2022.

ДЗ Краљево је у 2021. и 2022. години три пута мењао планове јавних набавки на које се закон не примењује. Последња измена у 2021. години је од 13. децембра, број 2917/1 а у

²⁴ Члан 12 Закона о јавним набавкама



2022. години од 19. децембра, број 3232. Праћење извршења набавки на које се закон не примењује врши се у служби рачуноводства преко промета добављача.



1. Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Одговори на ревизорска питања у представљеном извештају су утврђени испитивањем радњи и аката ДЗ Краљево и документације у узоркованим поступцима јавних набавки за 2021. и 2022. годину и поређењем са постављеним критеријумима. Узорковане јавне набавке су биране на основу искуства у досадашњем раду, материјалност набавке и доступности предмета набавке на тржишту. У узорку су заступљене услуге и роба. Набавке на које се закон не примењује изабране су на основу аналитичких поступака спроведених на трошковима и помоћној књизи добављача.

Методолошки оквир за прво ревизијско питање

У поступку ревизије извршили смо прикупљање и преглед докумената и података, њихову анализу и компарацију, обавили смо и интервјуе са одговорним лицима, применили смо и друге технике сакупљања и анализе информација. По потреби вршили смо и анализе тренда.

Закључак за прво ревизијско питање добили смо на основу прегледа и анализе општих и појединачних аката везаних за предмет ревизије, како бисмо утврдили прописане и извршене послове и активности у поступку планирања јавних набавки. Интервјуисали смо запослене како би дошли до сазнања о начину на који су утврђене потребе, вршено истраживање тржишта и спроведен надзор за спровођење прописаних процедура.

Извршили смо поређење прописаних процедура са процедурама описаним у интервјуима запослених и упоредили их са достављеном документацијом. Анализирајући достављене податке водили смо рачуна да исте разврстамо према временском периоду у ком су настале иницијалне активности како би стекли сазнања о благовремености предузетих радњи.

У оквиру наведеног питања ревидирали смо и правилност пословања у делу поштовања одредби Закона о јавним набавкама и одредби општих аката наручиоца у поступку утврђивања и исказивања стварних потреба и документовања тих активности.

Информације су добијене из следећих извора: правилници о набавкама, план јавних набавки, општа и појединачна акта субјекта ревизије, писане процедуре и друга интерна акта субјекта ревизије везана за процес планирања набавки и интервјуи са одговорним лицима.

Методолошки оквир за друго ревизијско питање

Како би стекли довољно доказа за разумевање другог ревизорског питања вршили смо упоређивање планова јавних набавки за два узастопна периода, пратили континуитет узоркованих набавки, анализирали разлоге за обустављање и неспровођење поступка набавки.

Извори података за одговор на друго питање су планови јавних набавки, сва акта из поступка спровођења набавки и интервјуи са запосленима.

Анализа је вршена са циљем да се утврди начин на који су организоване и спроведене активности набавки како би се утврдило да ли обезбеђују законитост и ефикасност пословања. У том циљу прегледана је документација којом су утврђене потребе за набавком и вршено је поређење планова са исказаним трошковима претходног периода.

У поступку ревизије анализирали смо расположиву документацију и обавили интервјуе са одговорним лицима ради добијања одговора на питање како су одређивани предмети набавке у односу на њихову техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину и да ли је вршена подела таквих предмета набавки на више набавки.

У оквиру наведеног питања ревидирали смо и правилност пословања у делу поштовања одредби Закона о јавним набавкама и одредби општих аката наручиоца у поступку истраживања тржишта и одређивању процењених вредности набавки и да ли је непоштовање одредби у том делу имало за последицу избегавања примене Закона (набавке без примене Закона, а да нису постојали разлози за изузеће).



Извори неопходних информација су план јавних набавки, општа и појединачна акта субјекта ревизије сачињена у поступку спровођења набавки, уговори о јавним набавкама, закључни лист, главна књига и помоћна књига добављача за посматрани период и интервјуи са одговорним лицима.

Методолошки оквир за треће ревизијско питање

Како би стекли довољно доказа за разумевање трећег ревизорског питања ивршили смо анализу интерних аката која се односе на праћење извршења набавки, прикупили и анализирали документацију о праћењу извршења набавки и интервјуисали лица задужена за праћење набавки.

У поступку ревизије анализирали смо поделу обавеза и одговорности запослених у поступцима набавки и интервјуисали одговорна лица за праћење извршења набавки.

Циљ вршења предметне анализе је био да се утврди на који начин су организовани и како се спроводе предметни послови и активности, да ли се и на који начин врши надзор и контрола над истима. Анализом документације утврдили смо како и којим иницијалним актима отпочиње, како се спроводе и окончавају предметне активности, улоге учесника, обавезе и одговорности сваког од њих, да ли се и на који начин евидентирају и документују радње и да ли су права, обавезе и одговорности појединачних учесника или организационих делова у том процесу утврђена општим односно појединачним актима.

Прикупили смо и анализирали расположиву документацију и податке у вези спровођења планираних поступака јавних набавки у 2021. и 2022. години као и праћења извршења уговора о јавним набавкама закључених по том основу.

У оквиру наведеног питања ревидирана је и правилност пословања у делу поштовања одредби Закона о јавним набавкама и одредби општих аката наручиоца у реализацији плана јавних набавки, праћења извршења уговора о јавним набавкама и документовање тих активности.

Извори неопходних информација су план јавних набавки, општа и појединачна акта субјекта ревизије, помоћне евиденције оформљене ради праћења извршења уговора, помоћна књига добављача, закључни лист и главна књига за посматрани период и интервјуи са одговорним лицима.



2. Прилог 2 – Приказ узоркованих јавних набавки из плана набавки за 2021. и 2022. годину

Табела број 6: Узорковане јавне набавке из плана набавки за 2021. годину

-у динарима-

Р.бр.	Врста предмета	Предмет јавне набавке	Процењена вредност	Врста поступка	Оквирно време покретања
1	Добра	Нафта и нафтни деривати	23.908.333	Отворени поступак	2. квартал
2	Добра	Медицински потрошни и лабораторијски материјал	11.195.833	Отворени поступак	2. квартал
3	Услуге	Трошкови одржавања софтвера	3.420.000	Отворени поступак	1. квартал
4	Добра	Медицинска опрема-стоматолошке столице	3.567.000	Отворени поступак	2. квартал
5	Добра	Опрема за саобраћај	5.461.333	Отворени поступак	2. квартал

Табела број 7: Узорковане јавне набавке из плана набавки за 2022. годину

-у динарима-

Р.бр.	Врста предмета	Предмет јавне набавке	Процењена вредност	Врста поступка	Оквирно време покретања
1	Услуге	Трошкови премије осигурања запослених Трошкови осигурања возила, Трошкови премије осигурања имовине	7.357.050	Отворени поступак	3. квартал
2	Услуге	Трошкови одржавања софтвера	6.480.000	Отворени поступак	1. квартал
3	Услуге	Трошкови одржавања софтвера	180.000	Отворени поступак	1. квартал
4	Услуге	Услуге сервисирања возила	6.666.666	Отворени поступак	1. квартал
5	Добра	Медицински потрошни и лабораторијски материјал	14.497.500	Отворени поступак	2. квартал
6	Добра	Трошкови горива и мазива - Бензин, Дизел	16.708.333	Отворени поступак	3. квартал