



ДРЖАВНА  
РЕВИЗОРСКА  
ИНСТИТУЦИЈА

**ИЗВЕШТАЈ**  
**О РЕВИЗИЈИ ПРАВИЛНОСТИ И СВРСИСХОДНОСТИ**  
**ПОСЛОВАЊА**  
*Правилност и ефикасност поступака набавки у Дому здравља*  
*Апатин*



Број: 400-921/2023-05/20  
Београд, 14. децембар 2023. године



***Потребно је унапредити управљање поступцима набавки у циљу постизања веће ефикасности и смањења нерегуларности, поштовањем одредби интерног акта, ефикаснијим коришћењем постојећих ресурса и унапређењем контроле у свим фазама поступака набавки***

Систем јавних набавки представља комплексан процес, који треба да обезбеди да се јавна средства одговорно и сврсисходно троше, а наручиоцима да могу несметано да обављају своју делатност, те се у томе огледа значај доброг управљања системом јавних набавки.

Како би се јавна средства користила рационално неопходно је да корисници јавних средстава реално и објективно утврде потребе са становишта послова који су им дати у надлежност, да посебну пажњу посвете правовремености и начину планирања, да обезбеде законитост и исправност у фази спровођења поступка, као и да успоставе адекватно и континуирано праћење извршења уговора о јавној набавци, како би се обезбедило поштовање начела ефикасности и економичности.

Дом здравља Апатин је интерним актом уредио поступак јавне набавке, који обухвата планирање, спровођење и праћење извршења уговора о јавним набавкама, као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.



Дом здравља Апатин није, у складу са интерним актом, евидентирао и документовао исказивање потреба, истраживање тржишта и утврђивање процењене вредности набавки и није спровео контролне активности, због чега постоји ризик да се неће остварити начело ефикасности и економичности поступка јавних набавки.

Иако су поступци јавних набавки спроведени благовремено, приликом одређивање техничких спецификација нису биле доступне информације са тржишта предмета набавке, које нису прикупљене на основу спроведеног истраживања тржишта, а дефинисање критеријума за избор привредног субјекта, код појединих набавки, вршено је на начин да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки.

Дом здравља Апатин није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је код појединих набавки повећан обим предмета набавке, односно извршене су набавке супротно Закону о јавним набавкама, што је могло утицати на ефикасност у поступцима набавки и на економично трошење јавних средстава.

### ***Препоруке***

Државна ревизорска институција је, Дому здравља Апатин, у циљу постизања веће ефикасности у поступцима набавки дала следеће препоруке, да:

- 1) формира тим за планирање, који ће уредити и пратити све радње у фази планирања набавки у складу са интерним актима;
- 2) донесе инструкције за планирање које ће садржати методологију за исказивање потреба за предметима набавке;
- 3) спроводи свеобухватно истраживање тржишта предмета набавки у фази планирања;
- 4) врши контролу исправности одређивања процењене вредности набавке и валидности у време покретања поступка;
- 5) документује све радње у фази планирања набавки;
- 6) спроводи контролне активности у свим фазама поступка јавне набавке;
- 7) критеријуме за избор привредног субјекта одређује на основу истраживања тржишта;
- 8) обезбеди праћења извршења уговора о јавним набавкама;
- 9) измене уговора врши у складу са општим правилима;
- 10) примењује одредбе закона на све набавке код којих не постоји разлог за изузеће.



## Садржај:

<b>Скраћенице и термини.....</b>	<b>5</b>
<b>I Резиме и препоруке .....</b>	<b>6</b>
<b>II Увод .....</b>	<b>11</b>
1. Проблем .....	11
2. Циљ ревизије .....	12
3. Ревизијска питања .....	13
4. Обим и ограничења ревизије .....	13
5. Методологија у поступку рада .....	15
<b>III Опис предмета ревизије .....</b>	<b>15</b>
1. Појам јавних набавки .....	15
2. Законодавни и институционални оквир .....	16
3. Опште информације о субјекту ревизије.....	23
4. Организација послова јавних набавки .....	24
5. Опште информације о спроведеним јавним набавкама у 2021. и 2022. години.....	26
<b>IV Закључци.....</b>	<b>29</b>
<b>ЗАКЉУЧАК 1: Дом здравља Апатин није, у складу са интерним актом, евидентирао и документовао исказивање потреба, истраживање тржишта и утврђивање процењене вредности набавке и није спровео контролне активности, због чега постоји ризик да се неће остварити начело ефикасности и економичности поступка јавних набавки.....</b>	<b>30</b>
Налаз 1.1: Потребне за предметима набавке се исказују на основу потрошње у претходној години, без писаних инструкција и дефинисаних критеријума, те се не може потврдити колико су, на такав начин утврђене потребе, у довољној мери засноване на стварним потребама .....	31
Налаз 1.2: Дом здравља Апатин није евидентирао и документовао истраживање тржишта, у циљу уверавања у којој мери су прибављене информације о предметима набавке биле адекватне и свеобухватне и допринеле ефикасном управљању процесом јавних набавки .....	35
Налаз 1.3. Дом здравља Апатин је у поступцима јавних набавки, код набавки у којима је то било могуће и оправдано, обезбедио да предмети набавке буду обликовани кроз партије у циљу обезбеђивања веће конкуренције .....	37
Налаз 1.4. Дом здравља Апатин није документовао радње током истраживања тржишта, па се не може утврдити да ли је процењена вредност предмета набавке била објективна и валидна и у време покретања поступка.....	39
<b>ЗАКЉУЧАК 2: Иако су поступци јавних набавки спроведени благовремено, приликом одређивања техничких спецификација нису биле доступне информације са тржишта предмета набавке, које нису прикупљене на основу спроведеног испитивања и истраживања тржишта, а дефинисање критеријума за избор привредног субјекта, код појединих набавки, вршено је на начин да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки.....</b>	<b>42</b>
Налаз 2.1: Дом здравља Апатин је поступке јавних набавки покретао и спроводио у оквирном времену одређеном Планом јавних набавки за 2021. и 2022. годину .....	43
Налаз 2.2: Дом здравља Апатин је предмете набавке описивао кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин, али исте нису биле засноване на информацијама са тржишта	



предмета набавке, које нису прикупљене и документоване у поступцима истраживања тржишта и није вршена контрола техничких спецификација и документације од стране лица задужених за контролу исправности и оправданости техничких спецификација, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки ..... 44

Налаз 2.3. Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта одређени су, код појединих поступака јавних набавки, на начин да ограничавају конкуренцију и да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности и економичности у поступцима јавних набавки ..... 48

**ЗАКЉУЧАК 3:** Дом здравља Апатин није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је код појединих набавки повећан обим предмета набавке, односно извршене су набавке супротно Закону о јавним набавкама, што је могло утицати на ефикасност у поступцима набавки и на економично трошење јавних средстава.....52

Налаз 3.1. Дом здравља Апатин није обезбедио ефикасно праћење извршења уговора о јавним набавкама, што је довело до повећања обима предмета набавке за више од 10% првобитно уговорених вредности, за поједине уговоре о јавним набавкама у току 2021. године, што је утицало на њихову ефикасност у фази реализације..... 53

Налаз 3.2. Дом здравља Апатин је вршио измене уговора о јавној набавци, услед околности због којих је измена била нужна, а које савестан наручилац није могао да предвиди, а да није поштовао општа правила о изменама уговора, што је могло да утиче на ефикасност у поступку јавне набавке..... 56

Налаз 3.3. Дом здравља Апатин је у току 2021. године, извршио набавку услуга текућих поправки и одржавања медицинске опреме, а да није постојао разлог за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што указује на ризик да нису спроведене контролне активности прописане интерним актом и утврђен основ за изузеће од примене закона, што може утицати на економично и ефикасно трошење јавних средстава..... 57

**V Захтев за доставу одазивног извештаја .....60**

Прилог 1 – Методологија у поступку рада ..... 61

Прилог 2 – Преглед уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години ..... 66



## Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Дом здравља Апатин	Дом здравља
Јавне набавке	ЈН
Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 91/2019)	ЗЈН
Правилник о набавкама у Дому здравља Апатин, број: 01-958/2020 од 10. септембра 2020. године	Правилник о набавкама
Правилник о изменама Правилника о набавкама у Дому здравља Апатин, број: 01-958/1-2021 од 26. фебруара 2021. године	Правилник о изменама Правилника о набавкама
Државна ревизорска институција	ДРИ
Републички фонд за здравствено осигурање	РФЗО

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

Израз	Значење
Субјект ревизије	Дом здравља Апатин
Период обухваћен ревизијом	Период од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2022. године на који се односи поступак ревизије
План јавних набавки	План јавних набавки донет за период 01.01. – 31.12. и односи се на буџетску годину за коју је донет
План набавки	План набавки донет за период 01.01. – 31.12. и односи се на буџетску годину за коју је донет
Финансијски план	Финансијски план се доноси на период од једне фискалне године и важи за годину за коју је донет



## I Резиме и препоруке

Јавне набавке представљају значајну компоненту јавног сектора, јер омогућавају набавку добара, услуга и радова што бољег квалитета за уложени новац, уз задовољење сврхе и намене набавке, а у циљу остварења јавног интереса.

Јавне набавке захтевају значајно издвајање јавних средстава на нивоу државе, што показује и обим учешћа јавних набавки у бруто домаћем производу, које се у периоду 2021. и 2022. године кретало у обиму од 8,93% до 9,34%, док је у истом периоду укупна вредност закључених уговора о јавним набавкама износила од 559,7 до 662,7 милијарди динара. Ови показатељи указују да се кроз унапређење система јавних набавки може значајно утицати на ефикасност и економичност поступака јавних набавки, јачање конкуренције на тржишту јавних набавки, смањење ризика од нерегуларности, као и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама.

Државна ревизорска институција је својим активностима у претходном периоду значајно допринела спречавању и откривању неправилности и нерегуларности у свим фазама поступка јавних набавки, код корисника јавних средстава, које су у Извештају о раду ДРИ за 2021. годину представљене у укупном износу од 53,46 милијарди динара код 108 ревидираних субјеката, односно за 2022. годину у укупном износу од 28,22 милијарди динара код 56 ревидираних субјеката.

У циљу регулисања поступака јавних набавки и ефикаснијег коришћења јавних средстава, неопходно је да корисници јавних средстава у својим активностима обезбеде поштовање законитости и исправности у свим фазама поступка јавне набавке, уз процену оправданости јавне набавке и уважавање принципа сврсисходности јавне набавке.

Дом здравља Апатин је, у периоду који је обухваћен ревизијом, спровео 17 поступака јавних набавки, на основу којих је закључено 43 уговора о јавним набавкама (који обухватају 76 партија) укупне вредности 77.080 хиљада динара са ПДВ – ом.

Државна ревизорска институција је спровела ревизију правилности и сврсисходности пословања код Дома здравља Апатин, на тему „Правилност и ефикасност поступака набавки у здравственим установама“, са циљем да испита правилност и ефикасност поступака набавки, односно да ли су предузете активности субјекта ревизије у фази планирања, спровођења и реализације набавки обезбедиле благовремену набавку добара, услуга и радова по најповољнијим условима у складу са стварно исказаним потребама.

Након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања утврдили смо следеће: **Потребно је унапредити управљање поступцима набавки у циљу постизања веће ефикасности и смањења нерегуларности, поштовањем одредби интерног акта, ефикаснијим коришћењем постојећих ресурса и унапређењем контроле у свим фазама поступака набавки.**

Наведено је засновано на следећим закључцима и налазима:

**1. Дом здравља Апатин није, у складу са интерним актом, евидентирао и документовао исказивање потреба, истраживање тржишта и утврђивање процењене вредности набавке и није спровео контролне активности, због чега постоји ризик да се неће остварити начело ефикасности и економичности поступка јавних набавки.**

Налаз 1.1: Дом здравља Апатин је одредбама интерног акта уредио начин планирања набавки и исказивања потреба, али није детаљније дефинисао инструкције за планирање, а исказивање потреба се заснивало на подацима о потрошњи из претходне године, без утврђених критеријума за планирање. Иако је Правилником о набавкама прописано да се





потребе исказују у писменом облику и описују кроз количине, карактеристике, потребан квалитет, јединичне мере, динамику потреба, ове радње нису документоване за период који је предмет ревизије. Све активности око планирања спроводи Службеник за јавне набавке, коме су запослени по службама достављали податке о исказаним потребама. Недостатак писаних инструкција, утврђених критеријума и прописаних образаца приликом исказивања потреба, као и ангажовање једног лица у поступку планирања набавки задуженог за спровођење и контролу свих активности, може створити ризик да исказане потребе неће увек одговарати стварним потребама, што може узроковати прекорачење уговорених вредности, као и недовољну реализацију уговорених предмета набавке и имати утицај, како на ефикасност набавки, тако и на квалитет у обављању редовних делатности.

Налаз 1.2: Дом здравља Апатин није евидентирао и документовао истраживање тржишта, иако је исто уредио одребама интерног акта. Службеник за јавне набавке наводи да је радње на истраживању тржишта спровео путем интернета или позивањем потенцијалних понуђача и то информисањем о ценама предмета набавке, док друге информације нису прикупљане. Међутим, наведене активности нису документоване. Без детаљног истраживања тржишта постоји ризик да се у поступцима јавних набавки неће одредити реална процењена вредност и обезбедити конкуренција, што утиче на ефикасност поступка јавних набавки.

Налаз 1.3: Дом здравља Апатин је у посматраном периоду предмете набавке обликовао у партије за набавке лабораторијских реагенаса и потрошног материјала, уља за ложење, канцеларијског материјала, медицинског лабораторијског и потрошног материјала, које је спроводио на основу искуства у претходном периоду за набавке тих добара.

Налаз 1.4: Дом здравља Апатин је интерним актом уредио да се вредност набавке процењује на основу резултата истраживања тржишта за специфициране количине и квалитет добара, услуга и радова. У поступку планирања јавних набавки Дом здравља није документовао радње које је спроводио и није вршио контролу исправности одређивања процењене вредности набавки на начин који је прописао интерним актом. 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.

**2. Иако су поступци јавних набавки спроведени благовремено, приликом одређивања техничких спецификација нису биле доступне информације са тржишта предмета набавке, које нису прикупљене на основу спроведеног испитивања и истраживања тржишта, а дефинисање критеријума за избор привредног субјекта, код појединих набавки, вршено је на начин да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки.**

Налаз 2.1: Наручилац је дужан да донесе годишњи План јавних набавки, којим се одређује и оквирно време за покретање поступка јавне набавке. Дом здравља Апатин је поступке јавних набавки покретао и спроводио у оквирном времену одређеном Планом јавних набавки за 2021. и 2022. годину.

Налаз 2.2: Дом здравља Апатин је интерним актом уредио да техничке спецификације морају бити одређене у складу са одредбама Закона о јавним набавкама и да одговарају објективним потребама. Лице задужено за састављање техничких спецификација је дужно да достави лицима за контролу документацију о техничким спецификацијама, која су у обавези да након контроле доставе писмено обавештење о исправности и оправданости техничких спецификација. У посматраном периоду Дом здравља је предмете набавке описивао кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин, али није вршена



контрола исправности и оправданости техничких спецификација, којом се потврђује да исте одговарају стварним потребама. Техничке спецификације се одређују на основу исказаних потреба у фази планирања, које су достављали запослени и које нису документоване, тако су и за већину предмета набавке техничке спецификације одређиване на основу искуства запослених. Иако су предмети набавке описани кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин, наведено поступање, без документовања у фази планирања и без контроле утврђених техничких спецификација предмета набавки може створити ризик да исте неће увек одговарати стварним потребама наручиоца, што може утицати на ефикасност у поступцима набавки.

Налаз 2.3: Дом здравља Апатин је интерним актом уредио да конкурсна документација садржи услове за учешће у поступку јавне набавке прописане Законом о јавним набавкама. У поступцима јавних набавки канцеларијског материјала – 7/21 и средстава за одржавање хигијене – 6/21, захтевани су критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта, тако да ти услови омогућавају ограничавање конкуренције и који се не могу довести у логичку везу са предметом набавке. Како лица задужена за контролу нису пратила израду конкурсне документације, у циљу провере поступка и података које садржи конкурсна документација, односно да ли је припремљена у складу са природом предмета набавке и да ли садржи начела, услове и друге прописане елементе, јавља се ризик да се оваквим поступањем нарушавају основна начела јавних набавки, а посебно начела обезбеђивања конкуренције и једнакости понуђача, што утиче и на остваривање начела економичности и ефикасности у поступцима јавних набавки.

**3. Дом здравља Апатин није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је код појединих набавки повећан обим предмета набавке, односно извршене су набавке супротно Закону о јавним набавкама, што је могло утицати на ефикасност у поступцима набавки и на економично трошење јавних средстава.**

Налаз 3.1: Одредбама Закона о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да контролише извршење уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом. Интерним актом субјекта ревизије прописано је да се уговор о набавци доставља лицу задуженом за праћење извршења уговора. Дом здравља Апатин, у посматраном периоду, код уговора о јавној набавци горива за службена возила 3/21 и уља за ложење 4/21, повећао је обим предмета набавке за више од 10% првобитно уговорене вредности, што је довело до извршења расхода у већем износу од уговорених. Наведено указује на ризик да субјект ревизије није на адекватан начин обезбедио праћење извршења уговора о јавним набавкама, што је утицало на ефикасност ових набавки у фази њихове реализације и неосновано трошење јавних средстава.

Налаз 3.2: Наручилац може током трајања уговора о јавној набавци да измени уговор, у складу са општим правилима о изменама уговора, без спровођења поступка јавне набавке. Интерним актом субјекта ревизије прописана су правила за измене током трајања уговора о јавној набавци. Дом здравља је извршио измену уговора о јавној набавци медицинског и потрошног материјала – партија 4, код којег је измена настала услед непредвиђених околности, а које савестан наручилац није могао да предвиди. Иако је измена уговора анексирана и обавештење о измени објављено на Порталу јавних набавки, иста није извршена у прописаном обиму, што може створити ризик да се измене уговора неће увек вршити у складу са прописаним условима, што може утицати на ефикасност у поступцима јавних набавки.





Налаз 3.3: Одредбама Закона о јавним набавкама прописани су прагови до којих се закон не примењује. Одредбама интерног акта Дом здравља је уредио спровођење набавки на које се закон не примењује. У току 2021. године Дом здравља је извршио набавку за услуге текућих поправки и одржавања медицинске опреме, чија је вредност била већа од прага до којег се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама за набавку услуга, а да није постојао разлог за изузеће од примене закона. Наведено указује на ризик да нису спроведене контролне активности прописане интерним актом, што је утицало да се, без постојања основа за изузеће, избегне примена основних начела економичности и ефикасности, обезбеђивања конкуренције, транспарентности и једнакости привредних субјеката, за конкретну набавку.

Државна ревизорска институција, је након спроведене ревизије правилности и сврсисходности пословања, на тему „Правилност и ефикасност поступака набавки у Дому здравља Апатин“, у циљу постизања веће ефикасности поступака набавки, Дому здравља Апатин дала следеће препоруке<sup>1</sup>, да:

- 1) формира тим за планирање који ће уредити, пратити и документовати процес планирања набавки у складу са интерним актима (Налаз 1.1, 1.2 и 1.4 – Приоритет 2);
- 2) донесе инструкције за планирање које ће садржати методологију за утврђивање и исказивање потреба за предметима набавке и оцену оправданости исказаних потреба (Налаз 1.1 – Приоритет 2);
- 3) спроводи свеобухватно истраживање тржишта предмета набавке у фази планирања набавки (Налаз 1.2 – Приоритет 2);
- 4) врши контролу исправности одређивања процењене вредности набавки и утврђивања валидности у време покретања поступка на начин који је прописао интерним актом (Налаз 1.4 – Приоритет 2);
- 5) документује све радње током процеса планирања набавки, а које се односе на исказивање потреба, истраживање тржишта и утврђивања процењене вредности набавке (Налази 1.1, 1.2 и 1.4 – Приоритет 2);
- 6) спроводи контролне активности у свим фазама поступка набавке, на начин прописан интерним актом (Налази 1.1, 1.2, 1.4, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2 и 3.3 – Приоритет 2);
- 7) сачињава техничке спецификације предмета набавке на основу резултата истраживања тржишта, у сарадњи лица задуженог за њихово одређивање и тима за планирање (Налаз 2.2 – Приоритет 2);
- 8) приликом припреме конкурсне документације и састављања модела уговора у поступцима јавних набавки, поштују одредбе Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година, које се односе на обавезе које доспевају у наредној буџетској години (Налаз 2.2 – Приоритет 2);

<sup>1</sup> Приоритет 1 означава неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до 90 дана.

Приоритет 2 означава неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

Приоритет 3 означава неправилности и несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године, односно препоруке по којима је потребно поступити у року до три године.



- 9) одређује критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта који се могу довести у логичку везу са предметом набавке, а на основу релевантних информација прикупљених у фази истраживања тржишта (Налаз 2.3 – Приоритет 2);
- 10) предузме мере за обезбеђивање континуираног праћења извршења уговора о јавним набавкама и дефинише контролне активности и одговорности запослених код праћења извршења уговора о јавним набавкама (Налаз 3.1 – Приоритет 2);
- 11) усклади одредбе интерног акта са одредбама Закона о јавним набавкама у делу који се односи општа правила о изменама уговора и измене уговора о јавним набавкама врши у складу са општим правилима о изменама уговора (Налаз 3.2 – Приоритет 2);
- 12) спроводи и документује радње прописане интерним актом током планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује и обезбеди примену закона на све набавке за које не постоји основ за изузеће од примене закона (Налаз 3.3 – Приоритет 2).

**Генерални државни ревизор**

---

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



## II Увод

Државна ревизорска институција је спровела ревизију правилности и сврсисходности пословања код Дома здравља Апатин, на тему „Правилност и ефикасност поступака набавки у здравственим установама“, у периоду од маја до октобра 2023. године.

Ревизија правилности и сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији<sup>2</sup>, Пословником Државне ревизорске институције<sup>3</sup>, и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2023. годину<sup>4</sup>.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора, принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI) и Приручником – Методолошка правила и смернице за ревизију сврсисходности пословања.

### 1. Проблем

Јавне набавке представљају значајну компоненту јавног сектора, јер омогућавају држави да под најповољнијим условима набавља добара, услуге и радове што бољег квалитета за уложени новац, уз задовољење сврхе и намене набавке, у циљу остварења јавног интереса, а привредним субјектима да под равноправним условима добију прилику да послују са државом.<sup>5</sup>

Добро уређен и јединствен систем јавних набавки обезбеђује услове за већу транспарентност и отворену конкуренцију, доприноси јачању конкурентности домаћих предузећа, што представља кључни чинилац за убрзање економског развоја, раста запослености и животног стандарда грађана.<sup>6</sup>

Јавне набавке захтевају значајно издвајање јавних средстава на нивоу државе, што показује и обим учешћа јавних набавки у бруто домаћем производу, које се у периоду 2021. и 2022. године кретало у обиму од 8,93% до 9,34%, док је у истом периоду укупна вредност закључених уговора о јавним набавкама износила од 559,7 до 662,7 милијарди динара. Ови показатељи указују да се кроз унапређење система јавних набавки може значајно утицати на ефикасност и економичност поступака јавних набавки, јачање конкуренције на тржишту јавних набавки, смањење ризика од нерегуларности, као и подстицање еколошког и социјалног аспекта у јавним набавкама.

Поред наведеног, унапређење система јавних набавки има за циљ и смањење ризика од нерегуларности. Како јавне набавке представљају област у којој јавни и приватни сектор улазе у финансијску интеракцију, стога и представљају привредну активност која је изложена значајним и разноврсним ризицима, као што су нерегуларност, корупција и превара.<sup>7</sup>

Државна ревизорска институција (у даљем тексту: ДРИ) је својим активностима у претходном периоду значајно допринела спречавању и откривању неправилности и нерегуларности у свим фазама поступка јавних набавки, код корисника јавних средстава, које су у Извештају о раду ДРИ за 2021. годину представљене у укупном износу од 53,46 милијарди динара код 108 ревидираних субјеката, односно за 2022. годину у укупном износу од 28,22

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

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, број 9/09.

<sup>4</sup> Број: 06-1645/2022-02/2-3 од 28. фебруара 2023. године (пречишћен текст) и Измена и допуна Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2023. годину, број: 06-1645/2022-02/2-4 од 20. априла 2023. године.

<sup>5</sup> Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019 – 2023. године.

<sup>6</sup> Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 – 2018. године.

<sup>7</sup> Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019 – 2023. године.



милијарди динара код 56 ревидираних субјеката. Неправилности које су утврђене, код корисника јавних средстава, су се односиле на све фазе поступка јавне набавке, од планирања набавки, преко спровођења поступка и закључивања уговора, до праћења реализације уговора о јавним набавкама, као и неспровођење поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.<sup>8</sup>

На основу претходно наведеног, ДРИ је кроз ревизије правилности пословања у поступцима јавних набавки у 2021. години код 24 дома здравља утврдила неправилности у укупном износу од 143.230 милиона динара, односно за 2022. години код 19 домова здравља неправилности у износу од 457.181 милиона динара.<sup>9</sup>

Такође, на основу прикупљених и обрађених података у фази планирања ревизије, о спроведеним поступцима јавних набавки, у току 2021. и 2022. године, утврђено је да одређени број установа: нису донеле интерни акт којим се ближе уређује поступак јавних набавки, односно одредбе донетог акта нису у потпуности примењене; у фази планирања се делимично или уопште не спроводе активности које се односе на испитивање оправданости набавке и исказивања потреба, истраживања тржишта предмета набавке и утврђивања процењене вредности; наведене активности се делимично или уопште не документују; просечан број пристиглих понуда био је око две понуде, што је ниже од просечног броја понуда у поступцима јавних набавки у Републици Србији у 2021. и 2022. години<sup>10</sup>.

Наведени подаци указују на то да домови здравља у свим фазама поступка јавних набавки нису поступали на адекватан и ефикасан начин, што представља ризик да ангажована јавна средства нису била у потпуности употребљена у складу са начелима доброг финансијског управљања, односно са начелима економичности, ефикасности и ефективности.

Како би се јавна средства користила рационално неопходно је да корисници јавних средстава реално и објективно утврде потребе са становишта послова који су му дати у надлежност, да у фази планирања посебну пажњу посвете правовремености и начину планирања (истраживање тржишта, обезбеђење информација о потенцијалним понуђачима, врсти поступка), као и да успоставе систематско и континуирано праћење извршења уговора о јавној набавци, како би се обезбедило поштовање начела ефикасности и економичности.<sup>11</sup>

Наведени разлози могу указивати на ризик да домови здравља нису на довољно ефикасан начин спроводили поступке јавних набавки и да нису набављали добра, услуге и радове по најповољнијим условима, што је определило ДРИ да спроведе ревизију правилности и сврсисходности пословања на тему „Правилност и ефикасност поступака набавки у здравственим установама“ код одређеног броја домова здравља.

## 2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је био да се испита правилност и ефикасност поступака набавки, односно да ли су предузете активности субјекта ревизије у фази планирања, спровођења и реализације набавки обезбедиле благовремену набавку добара, услуга и радова по најповољнијим условима у складу са стварно исказаним потребама.

Ревизијом смо оценили правилност и ефикасност поступака јавних набавки у здравственим установама примарног нивоа здравствене заштите, у смислу да ли се примењују интерна акта и писане процедуре за планирање, спровођење и праћење реализације јавних набавки и да ли исте обезбеђују набавку предмета по најповољнијим условима и у складу са

<sup>8</sup> Извештај о раду ДРИ за 2021. годину и Извештај о раду ДРИ за 2022. годину.

<sup>9</sup> Извештај о раду Државне ревизорске институције за 2021. и 2022. годину и База за праћење ревизије за 2021. и 2022. годину.

<sup>10</sup> Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2021 – 31.12.2021. године и Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2022 – 31.12.2022. године.

<sup>11</sup> Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, издавач Фондација за отворено друштво, Србија, Београд 2016. година.



исказаним потребама. Такође, испитали смо улоге, задужења и одговорности свих учесника у поступцима јавних набавки.

Фокус ревизије био је на томе да се испита да ли је успостављен систем јавне набавке код домова здравља ефикасан, да ли је постојала стварна потреба за одређеним набавкама, да ли су постојале материјално значајне неправилности у самом поступку набавке, као и да ли су све спроведене активности у поступцима јавних набавки омогућиле задовољавајућу набавку за уложен новац.

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.

У претходном периоду у ревизијама правилности јавних набавки углавном се испитивала правилност самог поступка, од планирања и спровођења јавне набавке, до закључења и извршења уговора, док се питање сврсисходности јавних набавки није разматрало у довољној мери. Управо кроз ревизију сврсисходности, оценом 3Е (економичност, ефикасност и ефективност), могуће је дати целовиту оцену оправданости трошења јавних средстава кроз поступке јавних набавки, које би требало да је у функцији пружања јавних услуга или обезбеђивања јавног интереса.

Поступак јавне набавке био би оцењен као ефикасан уколико је субјект ревизије добро организовао и спровео све активности планирања набавки, затим уколико је поступак јавне набавке спроведен у складу са прописима и интерним актима субјекта ревизије и уколико се адекватно прати извршење закључених уговора о набавкама. У ревизији смо ценили утицај утврђених неправилности и неефикасности у поступцима јавних набавки на постизање циљева набавке, као и да ли су узроци таквог стања одређени недостаци у интерним контролама и неадекватно управљање ризицима. На основу утврђених налаза и закључака дали смо препоруке за побољшање или унапређење система јавних набавки код субјекта ревизије.

### 3. Ревизијска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије, формулисали смо ревизијска питања, која су у вези са поступцима набавки и обухватају све фазе поступка јавне набавке од планирања, спровођења до праћења реализације уговора.

Како би остварили циљ ревизије испитивали смо следећа ревизијска питања:

- 1) Да ли је субјект ревизије спровео све активности планирања јавних набавки у складу са прописима и на начин који је уредио интерним актом, 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 је субјект ревизије успоставио ефикасан систем праћења извршења уговора о јавним набавкама?

### 4. Обим и ограничења ревизије

Како се предмет ревизије односи на правилност и ефикасност поступака набавки у здравственим установама, било је потребно обезбедити уједначен приступ у ревидирању поступака набавки, због чега смо одабрали исту категорију субјеката ревизије, односно долове здравља, који обављају здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите.

Поступак ревизије је, у зависности од ревизијских питања, обухватио активности субјекта ревизије у поступцима јавних набавки и набавки, које се односе на период од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2022. године, с тим што су одређени подаци тражени и за 2020. годину и то у делу сагледавања активности планирања јавних набавки за 2021. годину.



Такође, за уговоре о јавним набавкама који су реализовани у 2023. години, а где је та чињеница била од значаја за одговор на треће ревизијско питање, узели смо у разматрање и податке из наведене године. Како би адекватно одговорили на ревизијска питања од субјекта ревизије прикупљена је документација и подаци за период који се односи на предмет ревизије.

Предмет ревизијског испитивања биле су следеће активности субјекта ревизије:

- Организација послова набавки код субјекта ревизије (кадровска структура);
- Поступци планирања јавних набавки (исказивање потреба за набавком добара, услуга и радова и да ли су исте оправдане и адекватно образложене; истраживање тржишта предмета набавке у циљу прибављања потребних информација и да ли се овај поступак документује; обликовање предмета набавке на начин који обезбеђује већу конкуренцију у поступку; утврђивање процењене вредности набавке тако да одражава реалну вредност набавке и да је валидна у време покретања поступка);
- Спровођење поступака јавних набавки (благовремено покретање поступака; описивања предмета набавке кроз техничке спецификације, на јасан и објективан начин и према стварним потребама наручиоца; одређивање критеријума за избор привредних субјеката који су јасно образложени и у логичкој вези са предметом набавке; извршавање набавки у складу са уговореним условима и понудом понуђача);
- Реализација закључених уговора о јавним набавкама (да ли су измене уговора о јавним набавкама вршене у складу са општим правилима о изменама уговора; праћење извршења уговора о јавним набавкама);
- Набавке испод прагова прописаних Законом о јавним набавкама (да ли су поступци набавки спроведени за све набавке чија је процењена вредност једнака или већа од прагова прописаних Законом о јавним набавкама).

У ревизији нећемо испитивати:

- да ли финансијски извештаји субјекта ревизије истинито и објективно приказују њихово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима; као и
- финансијске трансакције и одлуке субјекта ревизије у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе, *изузев расхода и издатака који су настали по основу спроведених/неспроведених поступака јавних набавки и набавки.*

У процесу спровођења ове ревизије предвиђена су одређена ограничења, и то:

- 1) Недостатак документације о планирању и реализацији јавних набавки могу довести до ограничења за доношење закључака у ревизији, с обзиром да нећемо моћи да потврдимо да су субјекти ревизије извршили све прописане активности у вези са планирањем и реализацијом јавних набавки и у складу са датим изјашњењима;
- 2) На ефикасност поступака јавних набавки поред идентификованих ризика и интерних фактора могу утицати и одређени екстерни фактори, који су ван контроле субјекта ревизије (договори између понуђача, подела тржишта, изненадне промене цена и друго).

Ревизијски критеријуми утврђени су полазећи од одредби закона, подзаконских аката и интерних аката субјекта ревизије, којима је уређена област набавки, као и надлежности и одговорности субјекта ревизије током спровођења активности у поступцима набавки.





Критеријуми за свако ревизијско питање су детаљније описани у поглављу [IV Закључци](#).

## 5. Методологија у поступку рада

Да би одговорили на ревизијска питања анализирали смо законодавни и институционални оквир који се односи на област набавки, као и интерна акта субјекта ревизије у делу који се односи на систематизацију и организацију послова јавних набавки у установи и носиоце послова јавних набавки и њихове обавезе, овлашћења и одговорности у делу планирања, спровођења и праћења извршења уговора о јавним набавкама, као и набавки чија је процењена вредност мања од прагова прописаних Законом о јавним набавкама.

У поступку ревизије, анализирали смо јавне набавке у свим фазама поступка, интерни акт о јавним набавкама код субјекта ревизије, интерни акт о организацији и систематизацији послова и друга акта, којима је уређена област јавних набавки. Такође, у току поступка ревизије је прикупљена и анализирана документација од субјекта ревизије о спроведеним поступцима јавних набавки и набавки чија је процењена вредност испод прагова прописаних законом. Поред обрађених података из изворне документације субјекта ревизије користили смо и податке који су прикупљени у фази израде Плана рада, путем упитника. Упитник је послат домовима здравља путем административног панела и обухватио је опште податке о јавним набавкама и податке о планираним и спроведеним поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години.

Ради прикупљања потребних података за боље разумевање предузетих активности, упознавања са ефектима истих и узроцима утврђених одступања, као и ради сагледавања могућности за унапређење, у поступку ревизије упућени су захтеви за достављање података и обављени интервјуи са одговорним лицима субјекта ревизије, као и са непосредним носиоцима активности процеса јавне набавке у установи.

У циљу потврђивања дела прикупљених података коришћени су званични и јавно доступни подаци са Портала јавних набавки, који се односе на предмет ревизије.

Након спроведене анализе садржаја достављених одлука и интерних аката, прелиминарних аналитичких поступака, анализе достављене документације и израђених тестова детаља, сагледавања података који су прикупљени упитницима и интервјуима, изведени су закључци и формулисани су препоруке за унапређење стања.

Детаљнији опис коришћене методологије и критеријума за избор субјекта у овој ревизији, дат је у [Прилогу 1](#) извештаја.

## III Опис предмета ревизије

### 1. Појам јавних набавки

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 понуђача са којим ће закључити уговор.

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.

Сврсисходност јавне набавке би требало анализирати у свакој фази поступка јавне набавке схваћене у ширем смислу, јер активности које наручилац предузима у тим фазама указују на то како ће и којој мери, уз благовремено планирање и спровођење поступка, набавити оно што му је заиста потребно, у реалним количинама и са адекватним нивоом квалитета у погледу карактеристика предмета набавке, којима се остварују планирани циљеви



и који су у функцији обављања делатности наручиоца. Оценом принципа економичности, ефикасности и ефективности, којима се бави ревизија сврсисходности, могуће је дати целовиту оцену оправданости трошења јавних средстава кроз поступке јавних набавки.<sup>12</sup>

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.

Унапређење система јавних набавки представља један од стратешких циљева сваке државе којим се омогућава остваривање других стратешких циљева као што су: економски развој и привредни раст, запошљавање и социјална заштита, побољшање услова живљења и рада, подстицање страних улагања.<sup>13</sup>

Показатељи који су у претходном периоду праћени кроз Годишње извештаје о јавним набавкама у Републици Србији, које је доносила Канцеларија за јавне набавке, односили су се на транспарентност, конкуренцију, трајање и ефикасност поступка јавне набавке, и то: просечан број понуда по закљученом уговору, учешће обустављених поступака, учешће критеријума економски најповољнија понуда, учешће јавних набавки у БДП и други.<sup>14</sup>

## 2. Законодавни и институционални оквир

Јавна набавка представља набавку на основу уговора о јавној набавци добара, услуга или радова, које набавља један или више јавних наручилаца од привредних субјеката, након спроведеног поступка јавне набавке.<sup>15</sup>

Јавне набавке се јављају у скоро свим секторима националне економије (здравство, образовање, инфраструктура и др.), па због своје јавне природе директно или индиректно утичу на многе аспекте јавног и привредног живота.

Област јавних набавки у Републици Србији регулисана је Законом о јавним набавкама, којим се уређују правила поступака јавних набавки које спроводе наручиоци или други субјекти у случајевима одређеним законом, ради закључења уговора о јавној набавци добара, услуга или радова, оквирног споразума, као и спровођења конкурса за дизајн.<sup>16</sup>

Законом о буџетском систему је дефинисано да уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, које закључују директни и индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Смернице за ревизије јавних набавки, Дефиниција сврсисходности набавки – ИНТОСАИ 5280.

<sup>13</sup> Приручник „Јавне набавке за почетнике – Корак по корак у јавним набавкама“, II издање, аутор Марија Вељковић.

<sup>14</sup> Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019 – 2023. године.

<sup>15</sup> Члан 1, став 3, алинеја 1) Закона о јавним набавкама.

<sup>16</sup> „Службени гласник РС“, број 91/19 – ступио на снагу 1. јануара 2020. године, у примени од 1. јула 2020. године.

<sup>17</sup> „Службени гласник РС“, број 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 138/22, 118/21 – др. закон и 92/23.



У оквиру процеса приступања Европској унији и преговарачком Поглављу 5 – Јавне набавке, Република Србија је у обавези да у потпуности усклади своје законодавство у области јавних набавки са правним тековинама и стандардима Европске уније.

Јавни наручиоци у смислу Закона о јавним набавкама, су у обавези да примењују одредбе Закона о јавним набавкама код набавке добара, услуга и радова.<sup>18</sup>

Наручилац је обавезан да поступа на економичан и ефикасан начин, да обезбеди конкуренцију, једнак положај свих привредних субјеката, без дискриминације, као и да поступа на транспарентан и пропорционалан начин.<sup>19</sup>

Законом о јавним набавкама прописана су начела јавне набавке, као општи оквир поступања наручилаца у свим фазама јавних набавки добара, услуга и радова (од планирања јавних набавки, преко спровођења поступка јавне набавке, до извршења уговора о јавној набавци) и то: начело економичности и ефикасности, начело обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације, начело транспарентности поступка јавне набавке, начело једнакости привредних субјеката и начело пропорционалности.

Систем јавних набавки је осмишљен као комплексан процес који треба да обезбеди да се јавна средства одговорно и сврсисходно троше, а наручиоцима да могу несметано да обављају своју делатност, те се у томе огледа значај доброг управљања системом набавки.<sup>20</sup>

Како би се обезбедило рационално коришћење јавних средстава основни циљ јавне набавке јесте остваривање начела економичности и ефикасности (принцип „вредност за новац” – што повољнији однос између оног што је плаћено и вредности која је добијена). У том смислу, наручиоци треба да успоставе одговарајуће механизме за праћење циклуса јавне набавке у свим његовим фазама, што ће им омогућити да набаве добра и услуге који одговарају потребама, у адекватном квалитету и количини, најбоље вредности и тако да су доступни тамо где су потребни и када су потребни.<sup>21</sup>

Циклус јавне набавке код наручиоца представља процес који обухвата неколико фаза, у оквиру којих је наручилац дужан да спроводи одређене активности: 1) фаза пре објављивања позива (припрема и планирање поступка јавне набавке, процена потреба, планирање и обезбеђивање средстава у буџету, дефинисање услова, избор поступка); 2) фаза након објављивања позива (позив за достављање понуда, одређивање техничких спецификација, одређивање критеријума за избор понуђача, оцена понуда и додела уговора); 3) фаза након доделе уговора (реализација уговора о јавној набавци, праћење извршења уговора, извештавање о спроведеним поступцима и закљученим уговорима).<sup>22</sup>

У наставку су приказане активности наручилаца у поступцима јавних набавки, хронолошки кроз фазе планирања, спровођења и праћења реализације уговора:

<sup>18</sup> Закон о јавним набавкама, члан 3.

<sup>19</sup> Члан 5, став 1 Закона о јавним набавкама.

<sup>20</sup> Сврсисходност јавних набавки – значај и дефинисање, Владимир Ерцег, Београд, август 2015.

<sup>21</sup> Смернице за ревизије јавних набавки, Критеријуми – ИНТОСАИ 5280.

<sup>22</sup> Смернице за ревизије јавних набавки, Процесни приступ јавним набавкама – ИНТОСАИ 5280.



Табела бр. 1: Приказ фаза процеса јавних набавки

<b>Фазе поступка јавне набавке</b>	<b>Планирање јавних набавки</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Доношење Плана јавних набавки</li> <li>✓ Испитивање оправданости јавне набавке</li> <li>✓ Исказивање потреба за предметом набавке</li> <li>✓ Испитивање и истраживање тржишта предмета набавке</li> <li>✓ Одређивање процењене вредности</li> <li>✓ Документовање свих активности у фази планирања</li> <li>✓ Планирање и обезбеђивање средстава у буџету</li> <li>✓ Дефинисање услова и избор поступка</li> </ul>
	<b>Спровођење поступка и закључивање уговора о јавним набавкама</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Благовремено покретање поступка</li> <li>✓ Јасна и недвосмислена садржина конкурсне документације</li> <li>✓ Одређивање техничких спецификација у складу са стварним потребама наручиоца</li> <li>✓ Одређивање критеријума за избор најповољније понуде</li> <li>✓ Објављивање јавног позива и транспарентност</li> <li>✓ Измене уговора о јавној набавци у складу са општим правилима</li> <li>✓ Отварање и стручна оцена понуда</li> <li>✓ Додељивање уговора о јавним набавкама</li> </ul>
	<b>Праћење реализације уговора, контрола јавних набавки и извештавање</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Реализација уговора о јавној набавци у складу са уговореним условима</li> <li>✓ Праћење извршења уговора о јавној набавци</li> <li>✓ Евалуација ефеката набавке као основа за планирање нових набавки</li> <li>✓ Евиденција и извештавање о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима</li> </ul>

Материја јавних набавки у Републици Србији први пут је законски регулисана доношењем Закона о јавним набавкама<sup>23</sup>. До доношења важећег Закона о јавним набавкама, ову област регулисала су и уређивала још два Закона о јавним набавкама<sup>24</sup>. Важећи Закон о јавним набавкама, у примени је од 1. јула 2020. године<sup>25</sup>.

Новим Законом о јавним набавкама, прописана је већа транспарентност у поступцима јавних набавки, уређено планирање набавки, поједностављен начин доказивања обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке, предвиђено успостављање јединственог регистра понуђача, смањена могућност одбијања понуда из формалних разлога, предвиђена обавеза евидентирања и праћења извршења и измена уговора о јавним набавкама, уређено спровођење централизованих јавних набавки, уведена могућност закључења оквирних споразума. Такође, значајно су проширене надлежности Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права, са циљем ефикасније примене закона.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> „Службени гласник РС“, бр. 39/02, 43/03 – др. закон, 55/04, 101/05 – др. закон и 116/08 – др. закон.

<sup>24</sup> Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/08) и Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/18).

<sup>25</sup> „Службени гласник РС“, број 91/19.

<sup>26</sup> Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019 – 2023. године.



Нови Закон о јавним набавкама је усвојен из потребе да се национални прописи у области јавних набавки усагласе са директивама и другим актима Европске уније у области јавних набавки.

Начела Закона о јавним набавкама, указују на принципе, којима наручиоци треба да се воде, али и на циљеве које треба остварити како би се постигла сврсисходност током поступака јавних набавки, и то:

Слика бр. 1: Приказ циљева поступка јавне набавке<sup>27</sup>



Наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица), као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.<sup>28</sup> Овим актом, који је сваки наручилац у обавези да донесе, уређују се циљеви поступка јавне набавке и повезане процедуре унутар сваког наручиоца, као и даља конкретизација начела јавне набавке утврђених у ЗЈН.<sup>29</sup>

Нови приступ набавкама у јавном сектору одређује се према оцени критеријума, пре него на саму цену, те се наручиоци приликом доделе уговора о јавним набавкама могу базирати на економски најповољнијој понуди, која се оцењује примењујући „критеријум цене – обухвата најбољи однос између цене и квалитета“ или „критеријум трошка – користи приступ исплативости“, као што је трошак животног циклуса предмета набавке.<sup>30</sup>

Основне институције у систему јавних набавки су Канцеларија за јавне набавке и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки.

За област јавних набавки значајну улогу има и Државна ревизорска институција, која у оквиру својих овлашћења, као највиши орган ревизије јавних средстава, спроводи и ревизију сврсисходности пословања, која обухвата испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава у циљу утврђивања да ли су та средства употребљена у складу са начелима економичности, ефикасности и ефективности, као и у складу са планираним циљевима.

<sup>27</sup> Сврсисходност јавних набавки – значај и дефинисање, Владимир Ерцег, Београд, август 2015.

<sup>28</sup> Члан 49, став 2 Закона о јавним набавкама.

<sup>29</sup> Сврсисходност јавних набавки – Начела ЗЈН, Владимир Ерцег, Београд, август 2015.

<sup>30</sup> Чл. 67 и 68 Директиве 2014/24/EU о јавним набавкама дефинише трошак животног циклуса производа, услуге или радова као трошак које сноси наручилац или други корисници, као што су: трошак набавке (нпр. цена, трошкови превоза и испоруке и др.), трошак употребе (нпр. потрошња енергије и других ресурса), трошак одржавања (нпр. трошак резервних делова, радног сата сервисера и др.) и трошак краја животног века (нпр. трошкови одлагања, рециклирања и др.).



Одредбама Закона о јавним набавкама прописано је да Портал јавних набавки, као јединствени информациони систем који, поред осталог, омогућава приступ бази података ДРИ за потребе обављања послова из њене надлежности<sup>31</sup>, као и да захтев за заштиту права у јавном интересу, поред осталих подноси ДРИ, када у вршењу својих овлашћења сазна за неправилности у поступцима јавних набавки<sup>32</sup>.

### ***Здравствене установе примарног нивоа здравствене заштите – домови здравља***

Учесници у здравственој заштити у Републици Србији су: пружаоци здравствене заштите, организације за здравствено осигурање, грађани, породица, послодавци, образовне и друге установе, хуманитарне, верске, спортске и друге организације, удружења, јединице локалне самоуправе, аутономне покрајине и Република Србија.<sup>33</sup>

Здравствене установе се оснивају и обављају здравствену делатност у складу са Законом о здравственој заштити<sup>34</sup> и Уредбом о Плану мреже здравствених усанова<sup>35</sup>.

Здравствена делатност обавља се на примарном, секундарном и терцијарном нивоу здравствене заштите.<sup>36</sup>

*Слика бр. 2: Здравствене установе у Републици Србији*

<b>Здравствене установе примарног нивоа здравствене заштите</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дом здравља</li> <li>• Завод</li> <li>• Здравствена установа поликлиника</li> <li>• Апотекарска установа</li> </ul>
<b>Здравствене установе секундарног нивоа здравствене заштите</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Здравствени центар</li> <li>• Општа болница</li> <li>• Специјална болница</li> </ul>
<b>Здравствене установе терцијарног нивоа здравствене заштите</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Институт</li> <li>• Клиника</li> <li>• Клиничко болнички центар</li> <li>• Универзитетски клинички центар</li> </ul>

Уредбом о Плану мреже здравствених усанова (у даљем тексту: Уредба о Плану мреже) утврђује се План мреже здравствених усанова – број, структура, капацитети и просторни распоред здравствених усанова у јавној својини и њихових организационих јединица по нивоима здравствене заштите, организација пружања хитне медицинске помоћи, као и друга питања од значаја за организацију система здравствене заштите у Републици Србији.<sup>37</sup>

Здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите обавља дом здравља, здравствена установа поликлиника, апотекарска установа и завод (завод за здравствену заштиту студената, завод за здравствену заштиту радника, завод за ургентну медицину, завод за геријатрију и палијативно збрињавање, завод за денталну медицину, завод за плућне болести

<sup>31</sup> Члан 183, став 1, тачка 11 Закона о јавним набавкама.

<sup>32</sup> Члан 211 став 2 Закона о јавним набавкама.

<sup>33</sup> Закон о здравственој заштити – члан 4.

<sup>34</sup> „Службени гласник РС“, број 25/19.

<sup>35</sup> „Службени гласник РС“, бр. 5/20, 11/20, 52/20, 88/20, 62/21, 69/21, 74/21 и 95/21.

<sup>36</sup> Закон о здравственој заштити – члан 61.

<sup>37</sup> Уредба о Плану мреже здравствених усанова – члан 1 став 1.





и туберкулозу, завод за кожне и венеричне болести, завод за лабораторијску дијагностику и завод за радиолошку дијагностику).<sup>38</sup>

У обављању здравствене делатности на примарном нивоу здравствене заштите, ради припремања и извођења програма за очување и унапређење здравља, здравствене установе остварују сарадњу са другим здравственим, социјалним, образовним и другим установама и организацијама.<sup>39</sup>

Као здравствена установа примарног нивоа здравствене заштите, дом здравља се издваја као најзначајнији и обезбеђује најмање: 1) превентивну здравствену заштиту за све категорије становништва; 2) здравствену заштиту деце; 3) здравствену заштиту жена; 4) здравствену заштиту из области опште медицине; 5) здравствену заштиту из области поливалентне патронаже, кућног лечења, односно кућног лечења са палијативним збрињавањем и здравствене неге. Дом здравља мора обезбедити здравствену заштиту из области денталне медицине, лабораторијску и другу дијагностику, самостално или преко друге здравствене установе, односно приватне праксе, у складу са законом и Планом мреже.<sup>40</sup>

Дом здравља у јавној својини оснива Република Србија, а на територији аутономне покрајине – аутономна покрајина, у складу са законом и Планом мреже.<sup>41</sup>

Дом здравља у јавној својини оснива се за територију једне општине (са најмање 10.000 становника), две или више општина, односно града, у складу са Планом мреже здравствених установа.<sup>42</sup>

Дом здравља, у зависности од броја становника на територији за коју је основан, густине насељености и саобраћајне повезаности, у просторно издвојеним насељеним местима, установама и привредним друштвима, може образовати организационе јединице, и то: огранак дома здравља, здравствену станицу и здравствену амбуланту.<sup>43</sup>

Планом мреже здравствених установа којим је утврђен територијални распоред здравствених установа у Републици Србији утврђена су 142 дома здравља, која су распоређена на 24 управна округа и Град Београд.<sup>44</sup>

Планом мреже здравствених установа утврђено је и осам здравствених центара, који у свом саставу имају организационе јединице које обављају делатност дома здравља и опште болнице.<sup>45</sup> У оквиру ових здравствених установа утврђено је још 17 домова здравља, који не функционишу као самосталне јавне службе.<sup>46</sup>

Укупан број корисника (осигураних лица и осигураника) за које домови здравља обезбеђују здравствену заштиту износио је приближно 6,5 милиона корисника у периоду 2021. – 2022. године.<sup>47</sup>

Домови здравља, као јавни наручиоци у смислу Закона о јавним набавкама, су у обавези да примењују одредбе Закона о јавним набавкама код набавки добара, услуга и радова.<sup>48</sup>

Како се предмет ревизије односи на правилност и ефикасност пословања у здравственим установама, било је потребно дефинисати категорију и број здравствених

<sup>38</sup> Закон о здравственој заштити – члан 80 – 90.

<sup>39</sup> Закон о здравственој заштити – члан 66.

<sup>40</sup> Закон о здравственој заштити – члан 75.

<sup>41</sup> Закон о здравственој заштити – члан 74.

<sup>42</sup> Уредба о Плану мреже здравствених установа, члан 5.

<sup>43</sup> Уредба о Плану мреже здравствених установа, члан 7.

<sup>44</sup> Податак је дат без обухвата домова здравља на територији АП Косова и Метохије којих има четири који су утврђени Планом мреже здравствених установа.

<sup>45</sup> Здравствена установа секундарног нивоа здравствене заштите.

<sup>46</sup> Здравствени центар Аранђеловац, Кладово, Неготин, Зајечар, Књажевац, Врање, Сурдулица и Ужице (у свом саставу има десет домова здравља).

<sup>47</sup> Податак о броју корисника добијен на основу обрађених података које су доставили домови здравља.

<sup>48</sup> Закон о јавним набавкама, члан 3.



установа, које ће у току израде плана рада и кроз примену релевантних критеријума за избор субјеката ревизије бити предложене за субјекте ревизије у фази вршења ревизије.

Како би имали уједначен приступ у ревидирању јавних набавки одабрали смо исту категорију субјеката ревизије, односно домове здравља, који обављају здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите и којима је основна делатност превентивна здравствена заштита за све категорије становника.

У Републици Србији домови здравља територијално су распоређени на следећи начин:<sup>49</sup>

Дијаграм број 1: Домови здравља у Републици Србији<sup>50</sup>



Од укупног броја домова здравља око 43% распоређено је на подручју Аутономне покрајине Војводине и Града Београда, односно 57% на подручју Западне и Југоисточне Србије.

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

Према подацима Канцеларије за јавне набавке у 2021. и 2022. години највеће учешће у укупној вредности закључених уговора о јавним набавкама 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 29,59% у 2022. години.<sup>51</sup>

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 око 3,1 милијарде динара, односно у 2022. години у вредности од око 4,2 милијарде динара.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе у Републици Србији за 2014. годину.

<sup>50</sup> „Службени гласник РС“, број 104/14.

<sup>51</sup> Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2021 – 31.12.2021. године и Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2022 – 31.12.2022. године.

<sup>52</sup> Портал јавних набавки за 2021. и 2022. годину и Анализа закључених уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години у 141 дому здравља.



Дијаграм број 2: Приказ структуре јавних набавки у домовима здравља



Домови здравља у току буџетске године, у највећем броју случајева, спроводе јавне набавке за следећа добра, услуге и радове: санитетски, лабораторијски, стоматолошки и потрошни материјал, реагенсе и тестове; лекове; канцеларијски материјал и намештај, средства за одржавање хигијене; енергенте (гориво, бензин, нафта, дрво, угаљ и пелет за огрев); возила и ауто делове; радове и текуће поправке и одржавања; услуге (осигурање и сл.); опрему и апарате; и друго.

### 3. Опште информације о субјекту ревизије

Дом здравља Апатин је корисник средстава Републичког фонда за здравствено осигурање и делатност на примарном нивоу здравствене заштите обавља у оквиру Западнобачког управног округа. Како здравствену установу у јавној својини на територији аутономне покрајине оснива аутономна покрајина<sup>53</sup>, Покрајинска влада донела је Одлуку о преузимању оснивачких права над Домом здравља Апатин<sup>54</sup>.

Управни одбор Дома здравља донео је Статут Дома здравља Апатин, којим су уређени: делатност, унутрашња организација, управљање, услови за именовање и разрешење директора, као и друга питања од значаја за рад и пословање Дома здравља, у складу са Законом.<sup>55</sup>

Број корисника (осигураних лица и осигураника) за које Дом здравља обезбеђује здравствену заштиту износио је приближно 25.756 корисника у 2021. години, односно 25.117 корисника у 2022. години.<sup>56</sup>

Укупан број запослених у Дому здравља био је 139 лица, на дан 31. децембар 2021. године, односно 145 лица, на дан 31. децембар 2022. године.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Закон о здравственој заштити, члан 74.

<sup>54</sup> 127 Број: 022-827/2019-23 од 18. децембра 2019. године.

<sup>55</sup> Број: 01-431/06 од 11.04.2006. године, на који је МЗ дало мишљење од 10.04.2006. године и СО Апатин дала сагласност 13.04.2006. године. Наведени Статут је мењан и допуњаван четири пута и то: Одлуком о измени и допуни Статута Дома здравља Апатин, број: 01-1059/09 од 28.10.2009. године, на који је дато Мишљење МЗ од 10.11.2009. године и СО Апатин дала је сагласност 21.12.2009. године; Одлуком о измени и допуни Статута Дома здравља Апатин, број: 01-150/2010 од 19.02.2010. године, на који је СО Апатин дала сагласност 16.03.2010. године; Одлуком о изменама и допунама Статута Дома здравља Апатин, број 01-576/11 од 13.09.2011. године, на који је дато Мишљење МЗ од 04.11.2011. године и СО Апатин дала сагласност 23.12.2011. године; Одлуком о изменама и допунама Статута Дома здравља Апатин, број: 01-188/2017 од 14.03.2017. године, на који је МЗ дало сагласност од 27.03.2017. године и СО Апатин дала сагласност 22.06.2017. године.

<sup>56</sup> Методологија – Критеријуми за избор субјеката ревизије (податке о броју корисника доставио Дом здравља).

<sup>57</sup> Завршни рачун Дома здравља Апатин за период 1.1.2021-31.12.2021. године и 1.1.2022-31.12.2022. године.



Одлуком о преузимању оснивачких права над Домом здравља Апатин утврђено је да се од дана преузимања оснивачких права, средства за финансирање Дома здравља, за намене утврђене Законом, обезбеђују из буџета Аутономне покрајине Војводине, доприноса за обавезно социјално осигурање, као и из других извора у складу са Законом.

Законом о здравственој заштити<sup>58</sup> и Статутом<sup>59</sup> прописано је да здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад из јавних прихода и то: доприноса за обавезно социјално осигурање закључивањем уговора са организацијом обавезног здравственог осигурања, буџета Републике Србије, односно оснивача и прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом, као и да здравствена установа у јавној својини може да стиче средства за рад и од донација донатора из Републике Србије и иностранства, легата и завештања, као и других извора, у складу са законом.

У 2022. години Дом здравља је остварио приходе и примања:<sup>60</sup>

- од трансфера од Републичког фонда за здравствено осигурање за пружене услуге из обавезног здравственог осигурања у износу од 273.739 хиљада динара (88%);
- по основу пружених услуга ван обавезног здравственог осигурања, прихода од имовине, донација и помоћи и примања од продаје нефинансијске имовине, у износу од 10.897 хиљада динара (3,5%);
- из буџета Аутономне Покрајине Војводине 5.517 хиљада динара (1,8%);
- из буџета Општине Апатин у износу од 20.518 хиљада динара (6,6%);
- из буџета Републике Србије, у износу од 226 хиљада динара.

#### 4. Организација послова јавних набавки

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Дома здравља Апатин, организовано је обављање послова јавних набавки у оквиру Службе за опште, правне, економско – финансијске и техничке послове, Одељење за економско – финансијске послове.

За обављање послова јавних набавки у установи систематизовано је једно радно место – Службеник за јавне набавке са следећим описом послова: директно прима задатке од помоћника директора за финансијско-рачуноводствене послове и њему одговара за извршење истих; припрема годишњи план јавних набавки, план набавки на које се закон не примењује и план контроле јавних набавки; прикупља и обрађује податке о потребама у циљу планирања и спровођења јавних набавки и набавки на које се закон не примењује и спроводи јавну набавку; прима понуде и исте доставља комисији; води евиденције јавних набавки и набавки на који се закон не примењује; спроводи стручне анализе, проучава тржиште и предлаже мере за унапређење послова јавних набавки и набавки на које се закон не примењује; припрема уговоре и осталу документацију у поступцима јавних набавки; припрема и обрађује све податке за набавке; учествује у поступцима јавних набавки као члан комисије; контролише акта донета у поступцима јавних набавки, сачињава извештај и води евиденцију о спроведеним контролама, према годишњем плану; прави план праћења и реализације извршења уговора; води евиденције о закљученим уговорима у поступку јавних набавки и набавки на које се закон не примењује; прима и складишти робу у магацин; издаје робу из магацина; наручује рецепте и издаје их изабраним лекарима; наручује робу и врши сравњивање улаза и излаза робе са материјалним

<sup>58</sup> Члан 144 ст. 1 и 2 Закона о здравственој заштити.

<sup>59</sup> Чланом 38 Статута Дома здравља Апатин.

<sup>60</sup> Подаци о оствареним приходима и примањима су узети из Извештаја о извршењу буџета у периоду 1.1.2022 – 31.12.2022. године.



књиговодством; одговара за целокупну робу у магацину и рокове њене употребе. Наведени послови утврђени су трећом изменом Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места Дома здравља Апатин, којом је систематизовано радно место Службеника за јавне набавке, од 4. марта 2019. године.

Дом здравља донео је Правилник о набавкама у Дому здравља Апатин<sup>61</sup> и Правилник о изменама Правилника о набавкама у Дому здравља Апатин<sup>62</sup> (у даљем тексту: Правилник о набавкама), којима је уредио поступак набавки унутар установе, а нарочито начин планирања, спровођење поступка јавне набавке и праћење извршења уговора о јавним набавкама, начин комуникације, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица, начин планирања и сповођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

Према одредбама интерног акта контролу одређених фаза у спровођењу јавних набавки спроводи једно или више лица задужених за контролу: помоћник директора Дома здравља за финансијско – рачуноводствене послове, руководилац финансијско – рачуноводствених послова и службеник за јавне набавке. Предмет контроле јавних набавки су: целисходност планирања са становишта потреба и делатности; критеријуми за сачињавање техничке документације; начин испитивања тржишта; оправданост услова за учешће у поступцима јавних набавки и критеријума за доделу уговора; начин и рокови плаћања; извршење уговора; квалитет испоручених предмета набавке; стање залиха и начин коришћења.

Послове планирања набавки спроводи службеник за јавне набавке, у сарадњи са одговорним лицем установе и помоћник директора Дома здравља за финансијско – рачуноводствене послове. Поступак планирања се спроводи на начин да све службе приликом израде плана јавних набавки достављају у писменом облику планиране потребе за наредну годину, које морају бити исказане у одговарајућим количинама, описаних карактеристика, квалитета и динамике потреба, уз образложење разлога и сврсисходности набавке. Службеник за јавне набавке проверава све потребе, утврђује укупне спецификације предмета набавке, на основу којих спроводи истраживање тржишта, о чему се сачињава Записник. На основу резултата истраживања тржишта врши се процена потребних средстава, ради израде предлога финансијског плана.

Приликом одлучивања које набавке ће бити обухваћене Планом јавних набавки одговорна лица анализирају приоритете имајући у виду, пре свега, потребе за редовно обављање делатности и потребе за унапређењем делатности, као и критеријуме за планирање.

Врсту поступка одређује службеник за јавне набавке, а одговорно лице установе доноси одлуку о покретању поступка јавне набавке, који спроводи комисија за јавне набавке, предузимајући све радње у поступку и старајући се о законитости спровођења поступка, и то: израда конкурсне документације, поштујући начела обезбеђивања конкуренције и једнакости понуђача; дефинисање услова за учешће у поступку, техничких спецификација и елемената критеријума за доделу уговора, који морају бити у логичкој вези са предметом набавке и не смеју ограничавати конкуренцију. Служба надлежна за послове финансија води рачуна да обавезе које ће се преузети уговором о јавној набавци буду уговорене у складу са прописима којима се уређује буџетски систем. Уговор о набавци доставља се лицу задуженом за праћење извршења уговора и службенику за јавне набавке.

Иако се у интерном акту наводи да правна служба у сарадњи са лицима која учествују у поступку набавке, поред Правилника о набавкама, може израдити и посебан интерни план за спречавање корупције, у току поступка ревизије, осим интерног акта за јавне набавке, Дом здравља није доставио друга акта и процедуре у поступцима планирања, спровођења и праћења извршења уговора о јавним набавкама и набавкама на које се закон не примењује.

<sup>61</sup> Број: 01-958/2020 од 10. септембра 2020. године.

<sup>62</sup> Број: 01-958-1/2021 од 26. фебруара 2021. године.





## 5. Опште информације о спроведеним јавним набавкама у 2021. и 2022. години

Дом здравља је за 2021. годину донео План јавних набавки, који није имао измене, као и План набавки на које се закон не примењује, који је имао једну измену. За 2022. годину донети су План јавних набавки и План набавки на које се закон не примењује, који су имали по једну измену у току године. План јавних набавки и План набавки усвојени су од стране Управног одбора установе.

Сви поступци јавних набавки у 2021. и 2022. години односе се на поступке које је спроводио Дом здравља и чији преглед дајемо у наставку:<sup>63</sup>

Табела бр. 2: Општи подаци о јавним набавкама у 2021. и 2022. години у хиљадама динара

рб	Опис	2021. година		2022. година	
1	План јавних набавки	План ЈН од 3.2.2021.г.		План ЈН од 21.2.2022.г. и 15.9.2022.г.	
2	Планирани поступци ЈН	14		12	
3	Спроведени поступци ЈН	9	64%	8	67%
4	Процењена вредност из Плана ЈН	55.545		55.495	
5	Процењена вредност спроведених ЈН	34.345		41.195	
6	Уговорена вредност ЈН (без ПДВ)	28.503	83%	36.408	88%
7	Уговорена вредност ЈН (са ПДВ)	33.758		43.322	
8	Укупно реализована вредност уговора о ЈН	31.607	94%	29.458	68% <sup>64</sup>
9	Број закључених уговора/партија	22	37	21	39
10	Врста поступка	Отворени поступак		Отворени поступак	

Планом јавних набавки за 2021. годину планирано је 14 поступака јавних набавки, од којих је спроведено 9 поступака и сви су завршени. Сви поступци су предвиђени Планом јавних набавки за 2021. годину. Дом здравља је у 2022. години планирао 12 поступака јавних набавки, од којих је спровео 8 поступака и сви су завршени. Сви поступци су предвиђени Планом јавних набавки за 2022. годину. План јавних набавки за 2021. годину није мењан у току године, док је План јавних набавки за 2022. годину имао две верзије плана, а измена се односила на набавку добара – уља за ложење, где је измењена процењена вредности са првобитно утврђене 7.000 хиљада динара на 9.850 хиљада динара.

Планом јавних набавки за 2020. годину предвиђена је јавна набавка за медицински и лабораторијски материјал, за коју је покренут поступак у 2020. години (јавни позив објављен на Порталу ЈН – 26. децембар 2020. године), а уговори о јавној набавци су закључени и извршавани у 2021. години. Планом јавних набавки за 2021. годину предвиђена је јавна набавка медицинског потрошног материјала, за коју је покренут поступак у 2021. години, а уговори о јавној набавци су закључени и извршавани у 2022. години. Планом јавних набавки за 2022. годину предвиђена је јавна набавка за медицински и лабораторијски материјал, за коју је покренут поступак у 2022. години, али су уговори закључени и реализовани у току 2023. године. Планирани и спроведени поступци јавних набавки, као и реализација закључених уговора су обухваћени у поступку ревизије.

У односу на планиране поступке јавних набавки у периоду 2021–2022. године реализовано је 17 од 26 планираних поступака јавних набавки. У обе године та разлика се односи на набавке опреме и радова, које су планиране у Плану јавних набавки, али нису реализоване. У току 2021. и 2022. године Дом здравља је планирао набавке: санитетског возила (набавка спроведена у 2022. години), медицинске опреме, радова на реконструкцији зграде дома здравља, санације и реконструкције оштећених објеката, намештаја, али како смо добили образложење од одговорних лица, ови поступци нису реализовани услед недостатка средстава. Из наведених разлога проценат реализације је, у посматраном периоду, износио приближно 2/3 од плана.

<sup>63</sup> Подаци су представљени без поступака за централизоване јавне набавке, које спроводи РФЗО.

<sup>64</sup> Податак обухвата извршење уговора из 2022. године до 30. јуна 2023. године.





Сви поступци јавних набавки су спроведени у отвореним поступцима. Поступке за које је постојала потреба су обликовани и спроведени кроз партије (лабораторијски реагенси и потрошни материјал, медицински потрошни материјал и канцеларијски потрошни материјал). У посматраном периоду није било обустављених поступака јавних набавки.

У наставку дат је преглед планираних и спроведених поступака јавних набавки у 2021. и 2022. години.

Табела бр. 3: Планирани и спроведени поступци јавних набавки у 2021. години<sup>65</sup>

Назив и број ЈН	Врста предмета ЈН	Врста поступа	ЦПВ	Процењена вредност
Медицински материјал 9/21	Добра	Отворени	33140000 - Медицински потрошни материјал	8.850.000
Заштитна опрема за медицинско и немедицинско особље 8/21	Добра	Отворени	18143000 - Заштитна опрема	1.500.000
Канцеларијски материјал 7/21	Добра	Отворени	30192000 - Канцеларијски материјал	2.000.000
Лабораторијски реагенси и потрошни материјал - Партија 6 6/21	Добра	Отворени	33696500 - Лабораторијски реагенси	8.850.000
Средства за одржавање хигијене 5/21	Добра	Отворени	39514000 - Тоалетни прибор за тоалете и кухиње	1.000.000
Уља за ложење за грејну сезону 2021/2022 4/21	Добра	Отворени	09135000 - Уља за ложење	6.500.000
Гориво за службена возила 3/21	Добра	Отворени	09100000 - Горива	4.900.000
Лабораторијски реагенси и потрошни материјал 2/21	Добра	Отворени	33696500 - Лабораторијски реагенси	7.395.000
Поправка моторних возила 1/21	Услуге	Отворени	50000000 - Услуге одржавања и поправки	2.200.000

Дом здравља је у посматраном периоду извршио набавку следећих добара и услуга: медицински потрошни материјал, заштитна опрема за медицинско и немедицинско особље, медицински и лабораторијски материјал, лабораторијски реагенси и потрошни материјал, канцеларијски материјал, средства за одржавање хигијене, уље за ложење, гориво за службена возила, саобраћајна опрема – санитарско возило, поправка и одржавање моторних возила.

Табела бр. 4: Планирани и спроведени поступци јавних набавки у 2022. години<sup>66</sup>

Назив и број ЈН	Врста предмета ЈН	Врста поступка	ЦПВ	Процењена вредност
Медицински и лабораторијски материјал 8/22	Добра	Отворени	33140000 - Медицински потрошни материјал	8.850.000
Канцеларијски материјал 7/22	Добра	Отворени	30192000 - Канцеларијски материјал	1.500.000
Средства за одржавање хигијене 6/22	Добра	Отворени	33760000 - Тоалетна хартија, марамнице, пешкири за руке и салвете	1.000.000
Уља за ложење за грејну сезону 2022/2023 5/22	Добра	Отворени	09135000 - Уља за ложење	9.850.000
Гориво за службена возила 4/22	Добра	Отворени	09100000 - Горива	5.500.000
Лабораторијски реагенси и потрошни материјал 3/22	Добра	Отворени	33696500 - Лабораторијски реагенси	7.395.000
Поправка и одржавање моторних возила 2/22	Услуге	Отворени	50000000 - Услуге одржавања и поправки	2.200.000
Саобраћајна опрема-санитарско возило 1/22	Добра	Отворени	34114121 - Санитарско возило	4.900.000

Дом здравља је, у периоду који је обухваћен ревизијом, спровео 17 поступака јавних набавки, на основу којих је закључено 43 уговора о јавним набавкама (који обухватају 76 партија), укупне вредности 64.911 хиљада динара (без ПДВ – а), односно 77.080 хиљада динара (са ПДВ – ом).

<sup>65</sup> Радни папир Прелиминарне анализе\_ЈН 2021.

<sup>66</sup> Радни папир Прелиминарне анализе\_ЈН 2022.



Процењена вредност спроведених поступака јавних набавки у 2021. години износила је 34.345 хиљада динара, а у 2022. години 41.195 хиљада динара. Укупна вредност закључених уговора за спроведене поступке јавних набавки у 2021. години износила је 33.758 хиљада динара, а у 2022. години 43.322 хиљада динара.

Укупна уговорена вредност уговора о јавним набавкама и укупно реализована вредност уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години је приказана у наставку:

Дијаграм број 3: Уговори о јавним набавкама у хиљадама динара



Дом здравља је у 2021. години реализовао 94% уговорене вредности закључених уговора о јавним набавкама, а у 2022. години 68% уговорене вредности закључених уговора о јавним набавкама.<sup>67</sup>

У поступку спровођења ревизије, у циљу одговора на ревизијска питања, ревидирали смо поступке јавних набавки који су спроведени у 2021. и 2022. години, а које смо приказали у поглављу [IV Закључци](#).

Неправилности и несврсисходности које су откривене у поступцима јавних набавки засноване су на критеријумима који произилазе из одредби Закона о јавним набавкама, Закона о буџетском систему, подзаконских аката и интерних аката субјекта ревизије.

<sup>67</sup> Податак о реализованим вредностима уговора који су закључени у 2022. години, одговорна лица субјекта ревизије доставили су закључно са реализацијом на дан 30. јун 2023. године.



## IV Закључци

На основу анализе документације достављене од стране субјекта ревизије, података прикупљених путем упитника и након спроведених аналитичких поступака и образложења одговорних лица субјекта ревизије, донели смо следеће закључке:

1. Дом здравља Апатин није, у складу са интерним актом, евидентирао и документовао исказивање потреба, истраживање тржишта и утврђивање процењене вредности набавке и није спровео контролне активности, због чега постоји ризик да се неће остварити начело ефикасности и економичности поступка јавних набавки;
2. Иако су поступци јавних набавки спроведени благовремено, приликом одређивања техничких спецификација нису биле доступне информације са тржишта предмета набавке, које нису прикупљене на основу спроведеног испитивања и истраживања тржишта, а дефинисање критеријума за избор привредног субјекта, код појединих набавки, вршено је на начин да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки;
3. Дом здравља Апатин није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је код појединих набавки повећан обим предмета набавке, односно извршене су набавке супротно Закону о јавним набавкама, што је могло утицати на ефикасност у поступцима набавки и на економично трошење јавних средстава.



**ЗАКЉУЧАК 1: Дом здравља Апатин није, у складу са интерним актом, евидентирао и документовао исказивање потреба, истраживање тржишта и утврђивање процењене вредности набавке и није спровео контролне активности, због чега постоји ризик да се неће остварити начело ефикасности и економичности поступка јавних набавки**

Наш циљ био је да утврдимо да ли је субјект ревизије посебним актом ближе уредио начин планирања јавних набавки (инструкције, писане процедуре, критеријуме, правила, обавезе и одговорности лица и организационих јединица, начин комуникације), да ли су доследно примењиване одредбе интерног акта код планирања јавних набавки, а нарочито код исказивања потреба за предметом набавке, истраживања тржишта и одређивања процењене вредности, да ли су активности адекватно документоване и да ли су јасно дефинисане обавезе и одговорности запослених лица. Начин на који су спроведене наведене активности има утицај на економичност и ефикасност поступка јавне набавке.

Кроз следећа питања, испитивали смо да ли се планирањем набавки обезбеђују подаци о потребама, информације о тржишту и процењеној вредности, у циљу прибављања предмета набавке који задовољава исказане потребе:

- Да ли су потребе за набавком добара, услуга и радова исказане у складу са стварним потребама и постављеним циљевима пословања и да ли су оправдане и адекватно образложене?
- Да ли је извршено истраживање тржишта предмета набавке у циљу прибављања потребних информација и да ли су радње у писаној форми евидентирани и документовани?
- Да ли је предмет набавке обликован у партије, како би се обезбедила конкуренција у поступку?
- Да ли процењена вредност јавне набавке одражава реалну вредност набавке и да ли је била валидна у време покретања поступка?

На основу сагледавања интерног акта субјекта ревизије, достављених изјашњења и интервјуа са субјектом ревизије, донели смо закључак, који је заснован на следећим налазима.

**Закључак 1 донели смо на основу следећих налаза:**

- 1.1. Потребности за предметима набавке се исказују на основу потрошње у претходној години, без писаних инструкција и дефинисаних критеријума, те се не може потврдити колико су, на такав начин утврђене потребе, у довољној мери засноване на стварним потребама.
- 1.2. Није евидентирано и документовано истраживање тржишта, у циљу уверавања у којој мери су прибављене информације о предметима набавке биле адекватне и свеобухватне и допринеле ефикасном управљању процесом јавних набавки.
- 1.3. У поступцима јавних набавки, код набавки у којима је то било могуће и оправдано, предмети набавке су обликовани кроз партије у циљу обезбеђивања веће конкуренције.
- 1.4. Дом здравља Апатин није документовао радње током истраживања тржишта и није спроводио контролне активности, па се не може утврдити да ли је процењена вредност предмета набавке била објективна и валидна у време покретања поступка.



**Налаз 1.1: Потребе за предметима набавке се исказују на основу потрошње у претходној години, без писаних инструкција и дефинисаних критеријума, те се не може потврдити колико су, на такав начин утврђене потребе, у довољној мери засноване на стварним потребама**

Дом здравља Апатин је одредбама интерног акта уредио начин планирања набавки и исказивања потреба, али није детаљније дефинисао инструкције за планирање, а исказивање потреба се заснивало на подацима о потрошњи из претходне године, без утврђених критеријума за планирање. Иако је Правилником о набавкама прописано да се потребе исказују у писменом облику и описују кроз количине, карактеристике, потребан квалитет, јединичне мере, динамику потреба, ове радње нису документоване за период који је предмет ревизије. Све активности око планирања спроводи Службеник за јавне набавке, коме су запослени по службама достављали податке о исказаним потребама. Недостатак писаних инструкција, утврђених критеријума и прописаних образаца приликом исказивања потреба, као и ангажовање једног лица у поступку планирања набавки задуженог за спровођење и контролу свих активности, може створити ризик да исказане потребе неће увек одговарати стварним потребама, што може узроковати прекорачење уговорених вредности, као и недовољну реализацију уговорених предмета набавке и имати утицај, како на ефикасност набавки, тако и на квалитет у обављању редовних делатности.

Субјект ревизије, као наручилац, у смислу Закона о јавним набавкама, у обавези је да примењује одредбе закона, односно да својим одлукама и поступцима обезбеђује економично и ефикасно трошење јавних средстава, тако што ће у фази планирања обезбедити да се набављају предмети набавке одговарајућег квалитета, имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, као и прописане рокове.<sup>68</sup>

Наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања јавних набавки.<sup>69</sup>

У фази планирања јавних набавки наручилац спроводи следеће активности: анализу набавки и потреба у претходном периоду, испитује тренутне потребе и стање залиха, анализу актуелног стања на тржишту, прати годишње и средњорочне планове пословања, опредељује расположиве кадровске и техничке капацитете и друго.

Исказивање потреба за набавком представља кључан корак у поступку планирања набавки и како би се ова активност ефикасно спровела треба јој посветити посебну пажњу. Наручилац је дужан да обезбеди основне предуслове доброг планирања, који се односе на јасне процедуре и елементе критеријума у планирању и исказивању потреба. У том смислу треба да донесе инструкције и да обезбеди да ову активност спроводи више учесника унутар установе, као и добру комуникацију између различитих организационих јединица, што треба да представља основ за процену сврсисходности и оправданости набавки.

Да би се постигла оправданост и сврсисходност јавне набавке, у поступку утврђивања потреба наручилац би требало да преиспита реалне потребе за предметима набавки, потребне количине, адекватан квалитет, карактеристике које треба да одговарају потребама наручиоца, што све заједно представља економично поступање наручиоца у почетној фази јавне набавке, како не би дошло до набавке непотребног и неоправданих издатака јавних средстава, чиме ће средства остати заробљена.

Дом здравља Апатин је интерним актом ближе уредио начин планирања у поступцима набавки, који обухвата временски оквир, учеснике у планирању, начин исказивања потреба, истраживање тржишта, одређивање предмета набавке, процењену вредност набавке и избор врсте поступка.<sup>70</sup>

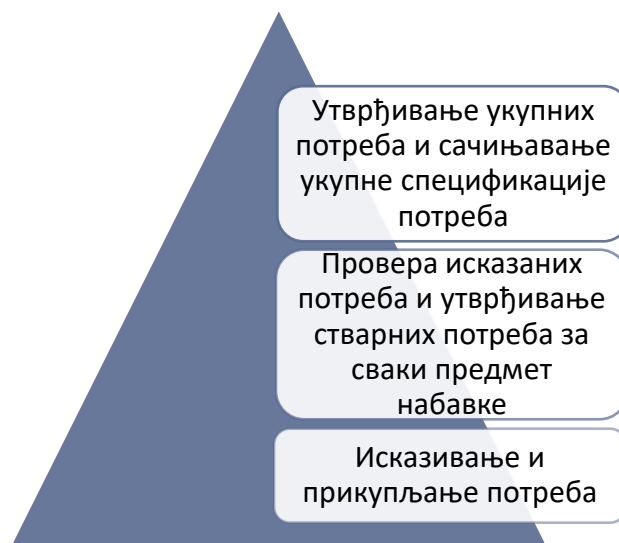
<sup>68</sup> Члан 6 Закона о јавним набавкама.

<sup>69</sup> Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

<sup>70</sup> Правилник о набавкама, чл. 17 – 19.



Слика бр. 3: Процес утврђивања потреба у фази планирања јавних набавки



Интерним актом је прописано да послове планирања јавних набавки обавља службеник за јавне набавке у сарадњи са одговорним лицем установе и помоћником директора дома здравља за финансијско рачуноводствене послове. Ова сарадња се остварује само у случају планирања инвестиционих улагања, када директор установе обавештава Службеника за јавне набавке, пре почетка планирања, да је неопходно да се нове набавке укључе у план набавки.

Поступак планирања спроводи Службеник за јавне набавке, који је једино лице систематизовано на пословима за јавне набавке, у оквиру одељења за економско – финансијске послове и непосредно обавља све послове из области јавних набавки. У обављању послова из области јавних набавки Службеник за јавне набавке остварује сарадњу са финансијском службом, приликом припреме и израде плана јавних набавки, као и са начелницима других служби у делу прикупљања и усаглашавања о исказаним потребама.

Поступак планирања отпочиње у текућој години, паралелно са израдом плана јавних набавки, програма пословања и финансијског плана.

Интерним актом је прописано спровођење контроле јавних набавки, као прелиминарне фазе у планирању набавки. Предмет контроле је целисходност планирања набавки, са становишта потреба и делатности, критеријума за сачињавање техничких спецификација, начина испитивања тржишта, оправданости критеријума за избор привредног субјекта, узимајући у обзир програм пословања, планове развоја и критеријуме за планирање. Прописано је да контролу спроводе лица задужена за контролу, углавном руководиоци служби, у сарадњи са Службеником за јавне набавке, о чему се сачињава извештај о спроведеној контроли.

Правилником о набавкама је прописано да се потребе исказују у писменом облику и описују кроз количине, карактеристике, квалитет, јединичне мере, динамику за исказаним потребама и друго. Службеник за јавне набавке врши прикупљање и проверу исказаних потреба, на основу чега се утврђују стварне потребе за сваки предмет набавке. На основу утврђених потреба за предметима набавке, неопходних за реализацију планираних активности установе, службеник за јавне набавке утврђује укупну спецификацију потреба за предметима набавке, која представља основ за истраживање тржишта.

Правилником о јавним набавкама је дефинисано да приликом одлучивања које ће набавке бити обухваћене планом јавних набавки, Службеник за јавне набавке анализира приоритете, са аспекта потреба за редовно обављање делатности и потреба за унапређење





делатности, као и критеријуме за планирање. Контрола која је предвиђена, обухвата процену целисходности и исправности утврђене спецификације потреба, која се базира на плану и програму пословања, стратешким и другим плановима развоја и критеријумима за планирање.

У поступку ревизије, путем захтева за достављање документације, затражена је документација о начину исказивања и планирања потреба појединачних служби, о чему се субјект ревизије изјаснио да не поседују тражену документацију за период који је предмет ревизије, као ни документацију о спроведеним активностима које је прописао интерним актом. Субјект ревизије је доставио изјашњење о начину исказивања потреба у установи, које је организовано на начин да се запослени у службама усменим путем изјашњавају о потребама за наредну годину, које се процењују и базирају на основу потрошњи из претходне године.<sup>71</sup>

Иако је субјект ревизије интерним актом уредио поступак набавке и у оквиру њега фазу планирања набавки, одредбама интерног акта нису детаљније уређене све радње у фази планирања, нарочито у делу који се односи на исказивање потреба, а које значајно доприносе ефикасном спровођењу фазе планирања.

У фази планирања и исказивања потреба установе за наредну годину, највећи део активности обавља Службеник за јавне набавке. Он обавештава све службе у установи да се започело са планирањем потреба и да је неопходно да искажу своје потребе за наредну годину. У највећем броју случајева та комуникација се одвија усменим путем, тако што Службеник за јавне набавке позива начелнике служби да се изјасне о потребама за наредну годину. Основ за планирање је спецификација потреба из претходне године, коју сачињава Службеник за јавне набавке и која нам је достављена у поступку ревизије, а то је уједно и једини писани документ у поступку исказивања потреба у фази планирања набавки. На основу спецификације потреба и потрошње у претходној години начелници служби се изјашњавају о појединачним предметима набавке, да ли ће им у наредној години требати већа или мања количина истих добара, да ли је престала потреба за појединим добрима, односно постоји потреба за новим добрима. Сва изјашњења прикупља Службеник за јавне набавке у циљу сачињавања нове спецификације потреба и која представља основу за наредне радње у фази планирања и поступка набавке. Како дом здравља из године у годину набавља стандардне предмете набавке, комуникација и сарадња се у највећем делу обавља са начелницима служби, главном сестром, шефом возног парка, ложачем, а само у случају нових набавки или инвестиционих улагања претходно се одвија сарадња са директором или помоћником директора за финансије.

У посматраном периоду субјект ревизије није организовао и спровео активности код исказивања потреба на начин који би допринео ефикасном планирању, односно није поштовао одредбе интерног акта у делу који се односи на: спровођење контроле набавки и сачињавање извештаја о спроведеној контроли; потребе није исказивао у писменом облику; није анализирао приоритете у одређивању предмета набавке; није донео критеријуме за планирање.

Иако је субјект ревизије интерним актом уредио начин планирања у установи, у делу који дефинише начин исказивања потреба, није израдио инструкције које би садржавале методологију за утврђивање и исказивање потреба, нису дефинисани критеријуми и мерила за оцену оправданости исказаних потреба и редослед приоритета у набавкама и нису сачињени обрасци за исказивање потреба. Дом здравља се у исказивању потреба базирао на искуству запослених и потрошњу из претходног периода, свако за своју службу у комуникацији са Службеником за јавне набавке. Све послове у поступцима јавних набавки у току године обавља једно лице – Службеник за јавне набавке, што указује на изостанак контролне функције, јер планирање и исказивање потреба представљају активности које захтевају ангажовање више лица, која непосредно обављају послове јавних набавки, односно посредно су укључена кроз

<sup>71</sup> Изјашњење Дома здравља Апатин Списак 5, тачка 2, од 4. августа 2023. године.



опис послова из делокруга свог радног места. Запослени који би били укључени у поступак планирања имали би задужења и одговорности за радње које спроводе и податке које би били дужни да припреме. Како поступак јавне набавке обухвата три фазе – планирање, спровођење и реализација уговора, а свака фаза, у оквиру које је садржан одређен број радњи и задатака, захтева значајно ангажовање и одговорност, за које је задужен само један запослени.

Такође, у поступку исказивања потреба субјект ревизије није документовао радње које је спроводио, осим укупне спецификације потреба која је базирана на потрошњи из претходне године, не постоји документација о исказаним потребама, извршеним анализама, оцена оправданости потреба базирана на програму пословања и развојним циљевима, уз изостанак критеријума за планирање и контролних активности, може утицати на ефикасност поступка планирања и сврсисходност набавке.

Претходно наведено указује на ризик да исказане потребе за набавком одређених предмета набавке неће у потпуности одговарати стварним потребама.

Како смо у поступку ревизије анализирали поступке јавних набавки који су спроведени у периоду 2021. и 2022. године, у наставку ћемо дати преглед спроведених поступака и како се активности у фази планирања одражавају на реализацију уговора и остваривање циљева набавки.

Табела бр. 5: Преглед реализације уговора о јавним набавкама додељених у 2021. години

Назив и број јавне набавке_2021	Реализација уговора	Назив и број јавне набавке_2021	Реализација уговора
<b>Поправка моторних возила 1/21</b>	95%	<b>Медицински материјал 9/21</b>	
<b>Лабораторијски реагенси 6/21</b>	79%	Завоји, газе и компресе	77%
Средства за одржавање биохемијског анализатора	45%	Тест траке за Ассу chek апарат за мерење шећера у крви	16%
<b>Гориво за службена возила 3/21</b>	<b>125%</b>	Рендген филмови и прибор	81%
<b>Уља за ложење 4/21</b>	<b>145%</b>	Ситни медицински апарати	11%
Гасно уље екстра лако Евро ЕЛ	77%	Папири и екг траке	66%
<b>Средства за хигијену 5/21</b>	82%	Инструменти	19%
<b>Лабораторијски реагенси 2/21</b>	12%	Тестови	51%
<b>Канцеларијски материјал 7/21</b>	46%	Лабораторијско посуђе и прибор	27%
Тонери	85%	Стоматолошки материјал	35%
Штампани материјал и обрасци	40%	Тест траке за мерење шећера у крви	88%
<b>Заштитна опрема 8/21</b>	100%	Средства за дисајне путеве	0%

На основу презентованих података, може се закључити да је Дом здравља у 2021. години код пет јавних набавки (закључено шест уговора) имао реализацију од 80% до 100%, док је код три јавне набавке (закључено 14 уговора), реализација била од 11% до 79%, код две јавне набавке извршење је веће од уговорених вредности, а за једну партију у оквиру јавне набавке за медицински потрошни материјала није било реализације.

Табела бр. 6: Преглед реализације уговора о јавним набавкама додељених у 2022. години

Назив и број јавне набавке_2022	Реализација уговора	Назив и број јавне набавке_2022	Реализација уговора
<b>Саобраћајна опрема 1/22</b>	100%	<b>Медицински материјал 8/22</b>	12%
<b>Поправка моторних возила 2/22</b>	96%	<b>Средства за одржавање хигијене 6/22</b>	14%
<b>Лабораторијски реагенси 3/22</b>	50%	<b>Канцеларијски потрошни материјал 7/22</b>	25%
Прибор и реагенси за апарат Trombotrack		Тонери	39%
Хематолошки реагенси за Sysmex апарат		Штампани материјал и обрасци	0%
Тестови за апарат Nysocard, Reader II		<b>Гориво за службена возила 4/22</b>	92%
Прибор потребан за венепункцију		<b>Уља за ложење 5/22</b>	67%
Прибор и реагенси за Behring fibrinometer	39%	Гасно уље екстра лако	64%
Средства за одржавање анализатора I lab			

Дом здравља је у 2022. години код три јавне набавке (закључено три уговора) имао реализацију уговора од 92% до 100%, док је код пет јавних набавки (закључено 12 уговора) реализација била од 12% до 67%, а за једну партију у оквиру јавне набавке за канцеларијски материјал није било реализације. Код уговора за лабораторијске реагенси, који је обликован по



партијама, за шест партија приказана је укупна реализација. Сви подаци су приказани закључно са даном 30. јун 2023. године, до када су нам достављени подаци о извршењу. Процењена вредност партије у оквиру јавне набавке код које није било реализације износила је 450 хиљада динара.

Приказана анализа степена реализације закључених уговора указује да Дом здравља није извршио реално исказивање потреба у фази планирања набавки, што може имати за последицу реализацију финансијских средстава у већем обиму од планираног, односно са друге стране немогућност пласирања средстава за одређене потребе и набавке које би могле допринети унапређењу делатности у посматраном периоду.

**Налаз 1.2: Дом здравља Апатин није евидентирао и документовао истраживање тржишта, у циљу уверавања у којој мери су прибављене информације о предметима набавке биле адекватне и свеобухватне и допринеле ефикасном управљању процесом јавних набавки**

Дом здравља Апатин није евидентирао и документовао истраживање тржишта, иако је исто уредио одредбама интерног акта. Службеник за јавне набавке наводи да је радње на истраживању тржишта спровео путем интернета или позивањем потенцијалних понуђача и то информисањем о ценама предмета набавке, док друге информације нису прикупљене. Међутим, наведене активности нису документоване. Без детаљног истраживања тржишта постоји ризик да се у поступцима јавних набавки неће одредити реална процењена вредност и обезбедити конкуренција, што утиче на ефикасност поступка јавних набавки.

Истраживање тржишта може значајно да допринесе ефикасном управљању процесом набавки и позитивним исходима испоруке. Налази и закључци који проистичу из истраживања тржишта представљају разумевање наручиоца о окружењу у којем он спроводи поступке јавних набавки.

Истраживање тржишта обухвата радње које се спровode у фази планирања поступка набавке, у циљу прикупљања информација о предметима набавке заступљених на тржишту, као и потенцијалним понуђачима. Истраживањем тржишта обезбеђују се неопходне информације и подаци о ценама предмета набавке, њиховим карактеристикама, односно техничким спецификацијама, квалитету, периоду гаранције, условима одржавања, те стога као радња која се спроводи у фази планирања набавки, а претходи спровођењу поступка јавне набавке у значајној мери утиче и доприноси њеној економичности и ефикасности.

Пре спровођења поступка јавне набавке наручилац може да спроведе истраживање тржишта ради припреме поступка јавне набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са набавком.<sup>72</sup>

Како би наручилац објективно утврдио процењену вредност набавке, она мора да буде заснована на претходно спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета набавке.<sup>73</sup>

Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања поступка јавне набавке, те стога и радње на спроведеном испитивању и истраживању тржишта морају бити уредно документоване.<sup>74</sup>

Методологија за извођење истраживања тржишта би требало да буде фокусирана на следеће аспекте:<sup>75</sup>

1. Циљеве истраживања тржишта;

<sup>72</sup> Члан 89 став 1 Закона о јавним набавкама.

<sup>73</sup> Члан 29 став 1 Закона о јавним набавкама.

<sup>74</sup> Члан 41 став 1 Закона о јавним набавкама.

<sup>75</sup> Истраживање тржишта као инструмент за за подстицање конкурентности, јун 2018. године, Београд.



2. Врсту истраживања (начин прикупљања информација);
3. Анализа прикупљених података;
4. Евиденција процеса истраживања тржишта.

Истраживање тржишта представља инструмент за подстицање конкурентности, који наручиоцима омогућава да прибаве следеће информације: стање на тржишту предмета набавке (тржишне услове и потенцијалне добављаче), упоредне цене предмета набавке код више добављача, информације о квалитету предмета набавке од више добављача, временски период испоруке и количине, период гаранције, услове одржавања и сервисирања и друго.

Дом здравља Апатин је, у посматраном периоду, одредбама интерног акта уредио поступке истраживања, које је спроводио Службеник за јавне набавке. На основу претходно исказаних и утврђених потреба за добрима, услугама и радовима, за реализацију планираних активности установе, Службеник за јавне набавке утврђује укупну спецификацију добара, услуга и радова. Овако утврђена спецификација представља основ за истраживање тржишта.<sup>76</sup>

Истраживање тржишта спроводи се прикупљањем података на терену, путем интернета, доступних база података и огласа, у зависности од количине и врсте добара, услуга и радова. О спроведеном истраживању тржишта сачињава се Записник, који треба да садржи податке о ценама и њиховом кретању на тржишту, доступност потребних добара, услуга и радова, њиховом квалитету и периоду гаранције, условима одржавања, каналима дистрибуције и списак потенцијалних добављача за сваки предмет набавке са њиховим карактеристикама и описом стања конкуренције на тржишту предмета набавке.<sup>77</sup>

На основу добијених резултата истраживања тржишта врши се процена потребних финансијских средстава, ради израде предлога финансијског плана.

Подаци који су добијени на основу спроведеног испитивања и истраживања тржишта морају бити валидни у време покретања поступка јавне набавке.

Слика бр. 4: Информације које се прикупљају на тржишту предмета набавке



Дом здравља је спроводио радње на истраживању тржишта предмета набавке путем интернета или позивањем потенцијалних понуђача да доставе цене одређених добара и услуга. У претходном периоду наведене радње нису евидентирани и документовани и није сачињаван Записник о спроведеним активностима.<sup>78</sup>

Службеник за јавне набавке, који је спроводио радње на истраживању тржишта, се изјаснио да је истраживање тржишта спровођено позивањем потенцијалних понуђача, од којих

<sup>76</sup> Одредбе интерног акта, чл. 20 – 22.

<sup>77</sup> Члан 22 Правилника о набавкама.

<sup>78</sup> Изјашњење субјекта ревизије о спроведеним активностима у фази планирања од 4. августа 2023. године.





су тражене информације о ценама или су путем интернета и званичних сајтова претраживане цене за предмете набавке. Службеник за јавне набавке се изјаснио да се испитивање тржишта у највећем делу односило на цене и доступност понуђача, а да нису истраживане друге информације и услови у вези са предметима набавке. Такође, напоменуо је и на извесне отежавајуће околности у комуникацији са добављачима, који одбијају да пошаљу ценовнике или нису заинтересовани за даљу комуникацију уколико процене да је вредност набавке мала, односно количине које су планиране да буду набављене и са периодичном динамиком испоруке нису значајне да би послали понуду са ценовницима. Тако да се испитивање тржишта, углавном спроводило са познатим понуђачима са којима је сарадња остварена у претходном периоду. Истраживање тржишта се спроводило након исказивања потреба за предметима набавке и сачињавања укупне спецификације потреба на нивоу установе. О спроведеном испитивању тржишта није сачињавана белешка, која би садржавала податке о времену и начину истраживања тржишта, предузетим радњама и прикупљеним информацијама и друго значајно у вези са овим активностима. Такође о спроведеном испитивању и истраживању тржишта није састављен Записник који би садржавао податке прописане интерним актом. Службеник за јавне набавке је у достављеном изјашњењу напоменуо да се започело са активностима сачињавања записника са прилозима, у новим поступцима набавки, који садржи информације о ценама потенцијалних понуђача.

На основу анализе спроведених поступака јавних набавки, у посматраном периоду, субјект ревизије није документовао и евидентирао истраживање тржишта, што није у складу са интерним актом. Из тог разлога се нисмо могли уверити које информације су прикупљене, колико су биле валидне у време покретања поступка јавне набавке и колико су допринеле даљем ефикасном спровођењу поступка планирања (одређивања процењене вредности, техничких спецификација, услова и друго), односно спровођења јавних набавки.

Све утврђено није у складу са одредбама интерног акта и могло је утицати на одређивање процењене вредности и обезбеђивање конкуренције у поступцима јавних набавки, што може представљати ризик за постизање веће ефикасности у планирању и спровођењу поступака јавних набавки.

**Налаз 1.3. Дом здравља Апатин је у поступцима јавних набавки, код набавки у којима је то било могуће и оправдано, обезбедио да предмети набавке буду обликовани кроз партије у циљу обезбеђивања веће конкуренције**

Дом здравља Апатин је у посматраном периоду предмете набавке обликовао у партије за набавке лабораторијских реагенса и потрошног материјала, уља за ложење, канцеларијског материјала, медицинског лабораторијског и потрошног материјала, које је спроводио на основу искуства у претходном периоду за набавке тих добара.

Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију.<sup>79</sup>

Широка конкуренција, односно што већи број поднетих понуда, доприноси да понуђени услови реализације конкретног уговора о јавној набавци буду повољнији за наручиоце, што представља најбољи начин да се оствари начело ефикасности и економичности употребе јавних средстава. Избором предмета набавке и његових техничких спецификација који ће, са једне стране, задовољити реалне потребе наручиоца, у смислу послова које обавља, а са друге стране ће омогућити већу конкуренцију, обезбеђује се остварења начела ефикасности и економичности.<sup>80</sup>

Наручилац може да одлучи да предмет јавне набавке обликује у више партија на основу његових карактеристика и објективних критеријума (врста, карактеристике, намена и друго),

<sup>79</sup> Члан 7 став 1 Закона о јавним набавкама.

<sup>80</sup> Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.



на основу чега одређује предмет и обим појединачне партије, узимајући у обзир могућност проширења конкуренције када је то оправдано.

Дом здравља Апатин је интерним актом прописао да, увек када је то могуће и сврсисходно са становишта циљева набавке, Службеник за јавне набавке ће предмет набавке обликовати по партијама, при чему ће партија представљати истоврсну целину добара, услуга и радова.<sup>81</sup>

Такође, интерним актом субјекта ревизије, прописано је да ће се у јавном позиву, позиву за подношење понуда, односно преговарању, одредити да ли понуде могу да се поднесу за једну, више или за све партије. Може се ограничити број партија које могу да се доделе једном понуђачу и у случају када је допуштено подношење понуде за неколико партија или за све партије, ако је максималан број партија по понуђачу наведен у јавном позиву.<sup>82</sup>

У датом изјашњењу субјекта ревизије, наводи се да, Службеник за јавне набавке одређује предмет јавне набавке имајући у виду истоврсност набавке, а када је то могуће, јавне набавке се деле на партије како би се омогућило учешће што већем броју понуђача.<sup>83</sup>

Интерним актом субјекта ревизије, прописано је да контрола набавки обухвата и контролу исправности обликовања предмета јавне набавке по партијама. Како субјект ревизије у фази планирања није спроводио контролу набавки, како је прописао интерним актом, ова активност је изостала и у овом сегменту планирања поступка јавних набавки.

У посматраном периоду Дом здравља је спровео осам поступака јавних набавки у којима је предмет набавке био обликован у партије. Предмети набавке који су били обликовани у партије се односе на јавне набавке које се спроводе сваке године: лабораторијски реагенси и потрошни материјал; уље за ложење; канцеларијски материјал; медицински и лабораторијски материјал; медицински и потрошни материјал.

У наставку дајемо приказ поступака јавних набавки у којима је предмет набавке био обликован по партијама, као и просечан број понуда у поступку јавне набавке, као основни показатељ обезбеђивања конкуренције у поступцима.

Табела бр. 7: Обликовање предмета набавке у партије и обезбеђивање конкуренције

Предмет набавке	Број партија 2021	Број партија 2022	Број пристиглих понуда		Просечан број понуда	
			2021	2022	2021	2022
Лабораторијски реагенси	7	7	7	7	1	1
Уље за ложење	2	2	7	8	3,5	4
Канцеларијски материјал	3	3	4	6	1,3	2
Медицински и пот. материјал	23	-	26	-	1,2	-
Медицински и лаб. материјал	-	21	-	20	-	0,95

На основу приказаних података може се закључити да је у појединим поступцима јавних набавки, који су били обликовани по партијама (уље за ложење), била обезбеђена конкуренција (више од две понуде), док код лабораторијских реагенаса, канцеларијског материјала, медицинског потрошног и лабораторијског материјала није обезбеђена довољна конкуренција. Код ових предмета набавке, иако су поступци јавних набавки били обликовани по партијама, у просеку су прибављене мање од две понуде, што је могло утицати на постизање веће ефикасности и економичности у поступцима јавних набавки.

Дом здравља Апатин је у посматраном периоду планирао и набављао стандардне предмете набавке, неопходне за обављање делатности, које је обезбеђивао од добављача са којима је имао уговоре и у претходним годинама. Како активности на истраживању тржишта нису документоване, а према изјашњењу субјекта ревизије, углавном су се односиле на кретање цена предмета набавке, а мање на доступност и конкуренцију, нисмо се могли уверити на који начин је дом здравља обликовао предмете набавке и обезбеђивао конкуренцију у

<sup>81</sup> Члан 26 став 1 Правилника о набавкама.

<sup>82</sup> Члан 26 ст. 3 и 4 Правилника о набавкама.

<sup>83</sup> Писано изјашњење субјекта ревизије од 4. августа 2023. године.





поступцима. Наведено представља ризик да конкуренција није била обезбеђена у свим поступцима, што је могло утицати на њихову економичност и ефикасност.

**Налаз 1.4. Дом здравља Апатин није документовао радње током истраживања тржишта, па се не може утврдити да ли је процењена вредност предмета набавке била објективна и валидна и у време покретања поступка**

Дом здравља Апатин је интерним актом уредио да се вредност набавке процењује на основу резултата истраживања тржишта за специфициране количине и квалитет добара, услуга и радова. У поступку планирања јавних набавки Дом здравља није документовао радње које је спроводио и није вршио контролу исправности одређивања процењене вредности набавки на начин који је прописао интерним актом. 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.

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. Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.<sup>84</sup>

Процењена вредност представља саставни део Плана јавних набавки и како би је наручилац објективно одредио, било је потребно да претходним радњама адекватно дефинише своје потребе за наредни период, да на основу утврђених потреба испита и истражи тржиште предмета набавке, које би обухватило све битне информације у вези са предметом набавке (цена, квалитет, доступност и друго) и да на основу информација које је прикупио и документовао одреди процењену вредност јавне набавке. Такође, наручилац је дужан да пре покретања поступка јавне набавке на тржишту поново испита цене за предмет набавке, како не би дошао у ситуацију да, у време покретања поступка јавне набавке, понуде које буде добио буду неприхватљиве, односно веће у односу на процењену вредност јавне набавке.

Након спроведених радњи у фази планирања и њиховог документовања, наручилац је дужан да донесе план јавних набавки, који треба да садржи све прописане елементе и наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки.<sup>85</sup>

Процењену вредност би требало одредити у поступцима испитивања и истраживања тржишта, које се може спроводити слањем упита потенцијалним понуђачима, путем јавно доступних ценовника, претраживањем интернет портала, на основу званичних статистичких података, на основу искуства из претходног периода и спроведених анализа. Овим активностима наручилац би требало да прикупи довољно проверљивих података и информација о ценама и најоптималнијим карактеристикама предмета набавке, броју потенцијалних понуђача, доступности и количинама, каналима дистрибуције, временском периоду набавке и друго. Податке је потребно обезбедити из што више извора, уколико је могуће, како би се омогућила најбоља калкулација приликом одређивања процењене вредности предметне набавке. Вредност укупне набавке се утврђује на основу количина које се планирају набавити и јединичних цена и ова вредност се уноси у план јавних набавки и представља процењену вредност у моменту доношења плана јавних набавки. Како на тржиште добара, услуга и радова утичу привредна кретања и осцилације цена, услед инфлације и других промена на тржишту, постоји могућност да ће се и цене предмета набавке променити услед ових фактора, у периоду од утврђивања процењене вредности до покретања поступка јавне

<sup>84</sup> Члан 29 став 1 Закона о јавним набавкама.

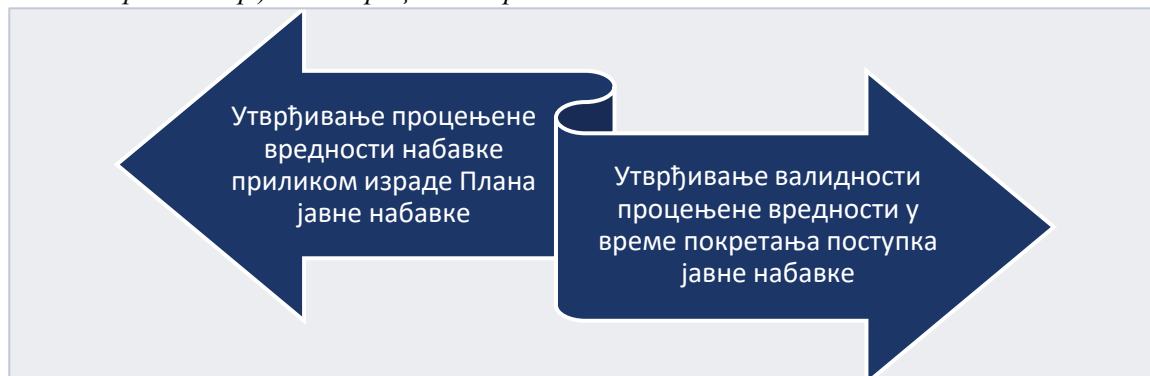
<sup>85</sup> Члан 88 ст. 1 и 6 Закона о јавним набавкама.



набавке. Управо из ових разлога законодавац је прописао да процењена вредност јавне набавке мора да буде валидна у време покретања поступка.

Процењена вредност набавке, како је прописано одредбама Закона о јавним набавкама утврђује се два пута:

Слика бр. 5: Утврђивање процењене вредности набавке



Дом здравља Апатин је интерним актом прописао да се вредност набавке процењује на основу резултата истраживања тржишта за специфициране количине и квалитет добара, услуга и радова.<sup>86</sup>

Интерним актом је прописано да у случају јавне набавке стандардних добара и услуга, која су опште доступна на тржишту или добара и услуга чија се набавка периодично понавља, израчунавање процењене вредности се заснива на: 1) укупној стварној вредности свих уговора истог предмета набавке који су додељени у претходних 12 месеци или током претходне буџетске године, која је прилагођена, ако је могуће, променама у количини или вредности које би настале у наредних 12 месеци; 2) укупној процењеној вредности сукцесивних испорука у току 12 месеци од прве испоруке.<sup>87</sup>

Када је предмет набавке подељен у партије, наручилац одређује процењену вредност сваке партије, а процењена вредност јавне набавке подељене у партије представља вредност свих партија за период на који се закључује уговор.<sup>88</sup>

Контрола процењене вредности набавки, која је прописана интерним актом, спроводи се у циљу исправности одређивања процењене вредности, којом се врши провера начина испитивања тржишта, начина утврђивања процењене вредности конкретне набавке и исправности одређивања потребних финансијских средстава. Ова контрола се спроводи пре достављања плана набавки Управном одбору установе ради усвајања.<sup>89</sup>

Субјект ревизије је доставио изјашњење да се процењена вредност јавних набавки одређује на основу потрошње у претходној години, потреба служби дома здравља и претраживањем цена на интернету у складу са расположивим финансијским средствима.<sup>90</sup>

Иако је дом здравља Апатин интерним актом уредио да се процењена вредност набавки одређује на основу истраживања тржишта, Службеник за јавне набавке је објаснио да су се ове активности у највећем делу односиле само на испитивање цена предмета набавке и вршене су у телефонској комуникацији са потенцијалним добављачима. Како ове радње нису документоване, нисмо могли утврдити на који начин су ове активности спровођене и у којем обиму, да ли за све предмете набавке, колико добављача је контактирано, с обзиром да су у посматраном периоду закључивани уговори углавном са истим добављачима.

<sup>86</sup> Члан 28 Правилника о набавкама.

<sup>87</sup> Члан 29 и 30 Правилника о набавкама.

<sup>88</sup> Члан 32 Правилника о набавкама.

<sup>89</sup> Члан 34 Правилника о набавкама.

<sup>90</sup> Изјашњење субјекта ревизије од 4. августа 2023. године.



Такође, није нам презентована документација о начину и методама за утврђивање процењене вредности, него је дато објашњење да је основни критеријум приликом одређивања процењене вредности био обим одређених средства у финансијском плану.

У наставку дајемо преглед утврђених процењених вредности за закључене уговоре о јавним набавкама у периоду 2021. и 2022. године.

Табела бр. 8: Упоредни преглед процењених и уговорених вредности у хиљадама динара

	Предмет набавке	Процењена вредност	Уговорена вредност	Разлика	% Одступања
2021	Поправка моторних возила	2.200	1.676	524	24%
	Лабораторијски реагенси	7.395	6.138	1.257	17%
	Гориво за службена возила	4.900	3.581	1.319	27%
	Уље за ложење	6.500	5.831	669	10%
	Средства за хигијену	1.000	892	108	11%
	Канцеларијски материјал	2.000	1.655	345	17%
	Медицински материјал	8.850	8.242	608	7%
	Заштитна опрема за особље	1.500	1.488	12	1%
	Саобраћајна опрема	4.900	4.582	318	6%
2022	Поправка моторних возила	2.200	1.309	891	41%
	Лабораторијски реагенси	7.395	6.433	962	13%
	Гориво за службена возила	5.500	4.910	590	11%
	Уље за ложење	9.850	8.787	1.063	11%
	Средства за хигијену	1.000	998	2	0%
	Канцеларијски материјал	1.500	1.147	353	24%
	Медицински материјал	8.850	7.235	1.615	18%

На основу приказаних података може се закључити да је дом здравља сваке године вршио набавке стандардних добара и услуга, неопходних за редовно обављање делатности. Такође, код већине предмета набавке процењене вредности су једнаке у обе године, осим код набавке горива за службена возила и уља за ложење, које су увећане због промена цена на тржишту. Уговорене вредности су приближне или мање од процењених вредности, а одступања се крећу у распону од 6% до 41%.

Дом здравља Апатин се изјаснио да је процењену вредност предмета набавке утврђивао истраживањем тржишта, позивањем потенцијалних добављача да доставе своје ценовнике. Документовање ових активности није спровођено и не може се јасно утврдити који параметри су узети у обзир код утврђивања јединичних цена, као ни на који начин су утврђене процењене вредности, уколико су рађене одређене анализе, калкулације, упоређивања и друге методе (упоредне анализе цена претходне и текуће године, упоредне цене више добављача). Такође, не постоји документација да ли је вршена провера валидности процењене вредности у време покретања поступка јавних набавки или су само преписане процењене вредности из плана набавки. Процењене вредности, у посматраном периоду, су утврђене на приближно истом нивоу.

Начин поступања у почетној фази поступка јавне набавке, недокументовање спроведених активности, непоштовање одредби интерног акта и не спровођење контролних активности ствара ризик да исказане потребе, резултати истраживања тржишта и процењене вредности нису објективно утврђени, што може утицати да поступци јавних набавки неће бити спроведени на ефикасан и економичан начин, као и на остварење сврхе, односно оправданост набавке.



**ЗАКЉУЧАК 2:** Иако су поступци јавних набавки спроведени благовремено, приликом одређивања техничких спецификација нису биле доступне информације са тржишта предмета набавке, које нису прикупљене на основу спроведеног испитивања и истраживања тржишта, а дефинисање критеријума за избор привредног субјекта, код појединих набавки, вршено је на начин да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки

Наш циљ био је да утврдимо да ли је субјект ревизије обезбедио да се поступци јавних набавки спроводе и уговори додељују у роковима и на начин прописан Законом о јавним набавкама. Наручилац је дужан да поступа на економичан и ефикасан начин, да обезбеди конкуренцију, једнак положај свих привредних субјеката, без дискриминације, као и да поступа на транспарентан и пропорционалан начин. У том смислу поступци јавних набавки морају да буду спроведени благовремено и у роковима који су предвиђени планом јавних набавки, техничке спецификације којима се утврђују тражене карактеристике предмета набавке морају бити описане на јасан и објективан начин и у складу са стварним потребама наручиоца, критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта треба да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке.

Начин на који су спроведене наведене активности имаће утицај на економичност и ефикасност поступка јавне набавке.

Кроз следећа питања, испитивали смо да ли су поступци јавних набавки спроведени у складу са прописима и начелом ефикасности:

- Да ли су поступци јавних набавки спроведени у складу са оквирним временом које је одређено у Плану јавних набавки?
- Да ли су предмети набавке описани кроз техничке спецификације, на јасан и објективан начин, тако да одговарају стварним потребама наручиоца?
- Да ли су критеријуми за избор привредних субјеката јасно образложени и у логичкој вези са предметом набавке?

На основу сагледавања изворне документације субјекта ревизије, извршених анализа достављених података и документације о спровођењу јавних набавки, изјашњења и интервјуа са субјектом ревизије, донели смо закључак, који је заснован на следећим налазима.

#### **Закључак 2 донели смо на основу следећих налаза:**

2.1. Дом здравља Апатин је поступке јавних набавки покретао и спроводио у оквирном времену одређеном Планом јавних набавки за 2021. и 2022. годину.

2.2. Предмети јавне набавке описани су кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин, али нису засноване на неопходним информацијама са тржишта предмета набавке, које нису биле обухваћене истраживањем тржишта и није вршена контрола од стране лица задужених за контролу исправности и оправданости техничких спецификација.

2.3. Критеријуми за избор привредног субјекта одређени су, код појединих поступака јавних набавки, на начин да ограничавају конкуренцију и да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке.



## Налаз 2.1: Дом здравља Апатин је поступке јавних набавки покретао и спроводио у оквирном времену одређеном Планом јавних набавки за 2021. и 2022. годину

Наручилац је дужан да донесе годишњи План јавних набавки, којим се одређује и оквирно време за покретање поступка јавне набавке. Дом здравља Апатин је поступке јавних набавки покретао и спроводио у оквирном времену одређеном Планом јавних набавки за 2021. и 2022. годину.

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.<sup>91</sup>

Ефикасност и економичност поступака јавних набавки се односи и на начин којим се обезбеђује благовремено закључење и реализацију уговора о јавној набавци, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке (доношење одлуке о додели уговора, обавезу електронске комуникације и размене података, што утиче на скраћење рокова и др.).<sup>92</sup>

Наручилац је дужан да донесе годишњи План јавних набавки који, између осталог, садржи и оквирно време за покретање поступка.

Дом здравља Апатин је интерним актом уредио да одговорно лице установе доноси одлуку о спровођењу поступка јавне набавке, која садржи податке о предмету набавке, врсти поступка и процењеној вредности јавне набавке укупно и за сваку партију, као и податке о саставу комисије за јавну набавку, односно лицу које спроводи поступак јавне набавке.<sup>93</sup>

Одредбама истог члана је уређено да се одлука о спровођењу поступка доноси након претходно извршене контроле предлога одлуке од стране лица за контролу јавних набавки.

Лице запослено на пословима јавних набавки у временском року, који је у плану јавних набавки означен за покретање поступка, подноси писани захтев одговорном лицу за покретање поступка јавне набавке, које након пријема захтева издаје писани налог за покретање поступка јавне набавке лицу запосленом на пословима јавних набавки, који садржи: упутство за израду предлога одлуке о покретању поступка и имена чланова комисије или лица која ће спроводити поступак јавне набавке. Предлог одлуке о покретању поступка сачињава лице запослено на пословима јавних набавки.<sup>94</sup>

Одлука о додели уговора доноси се у року од 30 дана од истека рока за подношење понуда, осим ако је наручилац у конкурсној документацији одредио дужи рок.<sup>95</sup>

У наставку дајемо преглед планираних и спроведених поступака јавних набавки у посматраном периоду код Дома здравља Апатин.

Табела бр. 9: Време планирања и спровођења поступака јавних набавки

Предмет набавке	План ЈН	Спровођење и извршење уговора			Трајање поступка
	Покретање поступка	Покретање поступка	Закључење уговора	Извршење уговора	
<i>2021. година</i>					
Поправка моторних возила	2 квартал	27.04.2021.	24.05.2021.	12 месеци	28 дана
Лабораторијски реагенси	2 квартал	11.06.2021.	06.07.2021.	12 месеци	26 дана
Гориво за службена возила	2 квартал	23.06.2021.	19.07.2021.	12 месеци	27 дана
Уље за ложење	3 квартал	16.09.2021.	19.10.2021.	12 месеци	34 дана
Средства за хигијену	4 квартал	12.10.2021.	08.11.2021.	12 месеци	28 дана
Канцеларијски материјал	4 квартал	12.11.2021.	14.12.2021.	12 месеци	33 дана
Медицински материјал	4 квартал	20.12.2021.	27.01.2022.	12 месеци	39 дана
Заштитна опрема за особље	3 квартал	19.11.2021.	14.12.2021.	12 месеци	26 дана
<i>2022. година</i>					

<sup>91</sup> Члан 6 став 2 Закона о јавним набавкама.

<sup>92</sup> Коментар Закона о јавним набавкама, страна 29.

<sup>93</sup> Члан 48 став 1 Правилника о набавкама.

<sup>94</sup> Члан 49 ст. 1, 5, 6 и 8 Правилника о набавкама.

<sup>95</sup> Члан 75 став 3 Правилника о набавкама.





Поправка моторних возила	2 квартал	27.04.2022.	24.05.2022.	12 месеци	28 дана
Лабораторијски реагенси	2 квартал	03.06.2022.	04.07.2022.	12 месеци	32 дана
Гориво за службена возила	2 квартал	15.06.2022.	11.07.2022.	12 месеци	27 дана
Уље за ложење	3 квартал	21.09.2022.	19.10.2022.	12 месеци	29 дана
Средства за хигијену	4 квартал	14.10.2022.	14.11.2022.	12 месеци	32 дана
Канцеларијски материјал	4 квартал	17.11.2022.	13.12.2022.	12 месеци	27 дана
Саобраћајна опрема	3 квартал	29.03.2022.	18.04.2022.	12 месеци	21 дан
Медицински материјал	4 квартал	26.12.2022.	31.01.2023.	12 месеци	37 дана

У поступку ревизије, код узоркованих поступака јавних набавки, утврдили смо да поступак јавне набавке отпочиње доношењем одлуке о спровођењу поступка јавне набавке, коју доноси директор установе, а завршава се закључењем уговора о јавној набавци.

Службеник за јавне набавке је доставио изјашњење да се поступци јавних набавки покрећу благовремено, пре истека претходно закључених уговора, узимајући у обзир време потребно за реализацију јавне набавке, односно када су у питању набавке инвестиционих предмета набавке, када се стекну услови за њихову реализацију.

Планом јавних набавки одређује се оквирно време за покретање поступка јавне набавке, како би се обезбедио континуитет у пословању установе и остварење циљева јавне набавке.

У поступку ревизије утврдили смо да је Дом здравља Апатин покренуо поступке јавних набавки у складу са Планом јавних набавки донетим за буџетску годину. На основу наведеног можемо закључити да је Дом здравља Апатин поступке јавних набавки покренуо, спроводио и закључивао у складу са утврђеном динамиком.

**Налаз 2.2: Дом здравља Апатин је предмете набавке описивао кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин, али исте нису биле засноване на информацијама са тржишта предмета набавке, које нису прикупљене и документоване у поступцима истраживања тржишта и није вршена контрола техничких спецификација и документације од стране лица задужених за контролу исправности и оправданости техничких спецификација, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки**

Дом здравља Апатин је интерним актом уредио да техничке спецификације морају бити одређене у складу са одредбама Закона о јавним набавкама и да одговарају објективним потребама. Лице задужено за састављање техничких спецификација је дужно да достави лицима за контролу документацију о техничким спецификацијама, која су у обавези да након контроле доставе писмено обавештење о исправности и оправданости техничких спецификација. У посматраном периоду Дом здравља је предмете набавке описивао кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин, али није вршена контрола исправности и оправданости техничких спецификација, којом се потврђује да исте одговарају стварним потребама. Техничке спецификације се одређују на основу исказаних потреба у фази планирања, које су достављали запослени и које нису документоване, тако су и за већину предмета набавке техничке спецификације одређиване на основу искуства запослених. Иако су предмети набавке описани кроз техничке спецификације на јасан и објективан начин, наведено поступање, без документовања у фази планирања и без контроле утврђених техничких спецификација предмета набавки може створити ризик да исте неће увек одговарати стварним потребама наручиоца, што може утицати на ефикасност у поступцима набавки.

Одредбама Закона о јавним набавкама, прописано је да конкурсна документација мора да буде сачињена на начин да омогући припрему и подношење понуде, односно пријаве, као и да конкурсна документација у зависности од врсте поступка јавне набавке, нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце документа које подносе кандидати и понуђачи, информације о прописаним обавезама и друге информације





потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив.<sup>96</sup>

Наручилац је дужан да јавну набавку спроведе на начин који је сразмеран предмету јавне набавке и циљевима које треба да постигне, тако и техничке спецификације морају бити сразмерне обиму, природи и сложености јавне набавке и уговора који произлази из те набавке.<sup>97</sup>

Закон о јавним набавкама дефинисао је општа правила о техничким спецификацијама, којима се утврђују тражене карактеристике радова, добара или услуга које се набављају и све друге околности које су од значаја за извршење уговора, а тиме и за припрему понуде (место и рокови извршења, посебни захтеви у погледу начина извршења предмета набавке и сл.) и које се наводе у конкурсној документацији.<sup>98</sup>

Одређивање техничких спецификација врши се на основу предмета јавне набавке и потреба наручиоца, а на наручиоцу је да одреди који ће начин, од четири прописана законом, користити.<sup>99</sup>

Техничке спецификације су, заправо, предмет јавне набавке.<sup>100</sup> Објективно одређене и прецизне техничке спецификације значајно смањују могућност подношења неприхватљивих понуда, јер привредним субјектима дају јасну слику тога шта наручилац жели да набави. Поред самих карактеристика предмета јавне набавке, у оквиру техничких спецификација наводе се и све друге околности које су од значаја за извршење уговора, а тиме и припрему понуде (место и рокови извршења, посебни захтеви у погледу начина извршења предмета набавке и сл.). Поједине од тих других околности могу бити од утицаја на стручну оцену понуда, односно обавезујући за саму реализацију уговора, са чиме се привредни субјекти упознају на време, кроз садржину конкурсне документације, односно техничких спецификација.

Техничке спецификације морају свим привредним субјектима да омогуће једнак приступ и не смеју да неоправдано ограничавају конкуренцију у поступку јавне набавке.<sup>101</sup>

Техничке спецификације не могу да упућују на посебну марку или извор или одређени процес који карактерише производе или услуге које пружа одређени привредни субјект или на жигове, патенте, врсте или одређено порекло или производњу, које би за последицу имало давање предности или елиминисање одређених привредних субјеката или одређених производа, осим ако предмет уговора то оправдава.<sup>102</sup>

Приликом одређивања техничких спецификација, наручилац нарочито мора водити рачуна да оне представљају објективну потребу, изражену кроз скуп објективно и прецизно описаних техничких карактеристика, уз уважавање начела економичности и ефикасности, једнакости понуђача, пропорционалности и обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације.

Објективност у одређивању техничких спецификација не подразумева да наручилац може техничке спецификације да прилагоди свим понуђачима који сматрају да би њихова понуда требало да буде изабрана, него је у обавези да све што тражи буде у логичној вези са садржином конкретне јавне набавке и објективним потребама које је прате. Дакле, потребно је наћи меру између објективних потреба наручиоца и одређивања техничких спецификација на начина да се обезбеди конкуренција.<sup>103</sup>

<sup>96</sup> Члан 93 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама.

<sup>97</sup> Члан 6 Закона о јавним набавкама.

<sup>98</sup> Члан 98 став 1 Закона о јавним набавкама.

<sup>99</sup> Члан 99 Закона о јавним набавкама.

<sup>100</sup> Коментар Закона о јавним набавкама, Параграф, мај 2020. године.

<sup>101</sup> Члан 98 став 7 Закона о јавним набавкама.

<sup>102</sup> Члан 100 став 1 Закона о јавним набавкама.

<sup>103</sup> Приручник за праћење и контролу сврсисходности јавних набавки, Balkan Tender Watch, Београд 2016.



Дискриминација кроз техничке спецификације се најчешће јавља кроз настојање наручиоца да у техничким спецификацијама преузме техничке карактеристике и димензије предмета који нуди одређени понуђач. У таквим ситуацијама понуђачи који преузимају конкурсну документацију морају са посебном пажњом да размотре техничке спецификације траженог предмета, и утврде да ли су то, у ствари, техничке карактеристике које може да понуди само одређени понуђач.

Техничке спецификације стављају се на располагање електронским средствима уз бесплатан, неограничен и несметан директни приступ.<sup>104</sup>

Интерним актом субјекта ревизије прописано је да техничке спецификације представљају техничке захтеве у којима су описане карактеристике добара, услуга и радова. Приликом одређивања техничких спецификација води се рачуна да се обезбеди да добра, услуге и радови одговарају објективним потребама. Лице које је задужено за састављање техничких спецификација и документације дужно је да након састављања исте достави лицима за контролу, који су у обавези да доставе писмено обавештење о исправности и оправданости техничких спецификација.<sup>105</sup>

У наставку дајемо приказ на који начин је Дом здравља одређивао техничке спецификације предмета набавке у 2021. и 2022. години.

Табела бр. 10: Начин одређивања техничких спецификација

Предмет набавке	На који начин су одређене техничке спецификације?	Да ли техничке спецификације одговарају објективним потребама?	Да ли је вршена контрола исправности и оправданости техничких спецификација?	Да ли именовани чланови комисије за ЈН поседују стручна знања у вези са предметом набавке?
Канцеларијски материјал 7/2021	У поступку планирања и исказивања потреба за наредну буџетску годину позивају се све службе да се изјасне о потребама, које се базирају на потрошњи у претходној години и новим потребама, како би се утврдиле стварне потребе. Након тога	Да, спецификација тражених добара је дефинисана по партијама на јасан начин у погледу описа добара, количине и јединице мере.	Није вршена контрола техничких спецификација и пратеће документације од стране лица задужених за контролу, чији је задатак био да након спроведене контроле сачине и доставе писмено обавештење о исправности и оправданости техничких спецификација.	Да, чланови комисије су били службеник за јавне набавке, дипломирани економиста и лаборант.
Медицински и лабораторијски материјал 9/2021	Службеник за јавне набавке сачињава спецификацију потреба за сваку јавну набавку, која у зависности од предмета набавке, садржи потребне техничке	Да, спецификација тражених добара је дефинисана на јасан начин у погледу описа добра, количине и јединице мере, за поједине артикле је уз назив артикла стављено и „или одговарајући“.		Да, чланови комисије су били службеник за јавне набавке, дипломирани економиста и лаборант.
Гориво за службена возила 3/2021	карактеристике и опис предмета набавке, врсту услуге, количине и јединице мере.	Да, спецификација тражених добара је дефинисана на јасан начин у погледу описа добара, количине и јединице мере.		Да, чланови комисије су били службеник за јавне набавке, дипломирани економиста и шеф возног парка.
Уље за ложење 4/2021		Да, спецификација тражених добара је дефинисана по партијама на јасан начин у погледу описа добара, количине и јединице мере.		Да, чланови комисије су били службеник за јавне набавке, дипломирани економиста и продавац.
Поправка моторних возила 1/2021		Да, спецификације су дефинисане на јасан начин и садрже опис врсте услуге, број сервиса, норма час.		Да, чланови комисије су били службеник за јавне набавке, дипломирани економиста и шеф возног парка.
Средства за хигијену 6/2022	У поступку планирања и исказивања потреба за наредну буџетску годину позивају се све службе да се изјасне о потребама, које се базирају на потрошњи у претходној години и	Да, спецификација је дефинисана на јасан начин у погледу описа добра, количине и јединице мере. За поједине производе су тражени узорци и извештај о здравственој исправности и безбедносни лист.	Није вршена контрола техничких спецификација и пратеће документације од стране лица задужених за контролу, чији је задатак био да након спроведене контроле сачине и доставе писмено обавештење о	Да, чланови комисије су били службеник за јавне набавке, дипломирани економиста и лабораторијски техничар – главна сестра Дома здравља.

<sup>104</sup> Члан 104 став 2 Закона о јавним набавкама.

<sup>105</sup> Члан 61 Правилника о набавкама.



Лабораторијски реагенси и потрошни материјал 3/2022	новим потребама, како би се утврдиле стварне потребе. Након тога Службеник за јавне набавке сачињава спецификацију потреба за сваку јавну набавку, која у зависности од предмета набавке, садржи потребне техничке	Да, спецификација тражених добара је дефинисана на јасан начин у погледу описа добра, количине и јединице мере, а за поједине артикле је уз назив стављено и „или одговарајући“.	исправности и оправданости техничких спецификација.	Да, чланови комисије су били службеник за јавне набавке, дипломирани економиста и магистар фармације – медицински биохемичар.
Саобраћајна опрема (Санитетско возило) 1/2022	карактеристике и опис предмета набавке, врсту услуге, количине и јединице мере.	Да, спецификација је дефинисана на јасан начин.		Да, чланови комисије су били службеник за јавне набавке, дипломирани економиста и шеф возног парка.
Поправка и одржавање моторних возила 2/2022		Да, спецификације су дефинисане на јасан начин.		Да, чланови комисије су били службеник за јавне набавке, дипломирани економиста и шеф возног парка.

У поступку ревизије, Службеник за јавне набавке, који саставља и одређује техничке спецификације, доставио је образложење да се у поступку планирања и исказивања потреба позивају службе дома здравља да се изјасне о потребама за следећу буџетску годину, на основу којих се саставља спецификација потреба за сваки предмет набавке и које служе за припрему и покретање поступака јавних набавки. Планирање и исказивање потреба заснивало се на потрошњи у претходној години, као и на новим потребама, на основу чега су утврђиване стварне потребе. Ове радње у фази планирања нису документоване. Техничке спецификације предмета набавке, које се набављају сваке године, заснивају се на спецификацијама предмета набавке из претходне године.<sup>106</sup>

У поступцима испитивања и истраживања тржишта акценат је био на прикупљању података о ценама и потенцијалним добављачима, а мање на самим карактеристикама предмета набавке. Ове радње у фази планирања нису документоване.

Како је интерним актом прописана контрола техничких спецификација и документације о њиховом одређивању, коју су у обавези да спроведу лица за контролу, која су дужна да након спроведене контроле доставе писмено обавештење о исправности и оправданости техничких спецификација, у поступку ревизије смо утврдили да није вршена контрола техничких спецификација од стране лица за контролу.

За све поступке набавке који су спроведени у 2021. и 2022. години, комисију за јавне набавке чинила су лица која су поседовала стручна знања за конкретан предмет набавке, у свим јавним набавкама то је био службеник за јавне набавке и дипломирани економиста, а за поједине јавне набавке били су додељени лаборант, магистар фармације, главна сестра и шеф возног парка.

Иако су изостале активности на документовању радњи у фази планирања, које су неопходне за дефинисање стварних потреба и истраживање тржишта, као основ да се у фази спровођења утврде објективне техничке спецификације предмета набавке, које ће одговарати стварним потребама, уз изостанак прописаних контролних активности, увидом у достављену документацију може се закључити да су техничке спецификације дефинисане на јасан и објективан начин, у складу са потребама наручиоца, али наведени недостаци су могли имати утицај на постизање веће ефикасности у поступцима јавних набавки.

Одредбама Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година, прописано је да модел уговора, као обавезни елемент конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке, мора садржати одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.<sup>107</sup>

<sup>106</sup> Изјашњење субјекта ревизије од 18. августа 2023. године.

<sup>107</sup> „Службени гласник РС“, бр. 21/14, 18/19, члан 7 став 2.



Одредбама интерног акта прописано је да служба надлежна за послове финансија води рачуна да обавезе које ће се преузети уговором о јавној набавци буду уговорене у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, односно располагање финансијским средствима.<sup>108</sup>

*Налаз:* У поступку ревизије увидом у изворну документацију спроведених поступака јавних набавки и моделе уговора и то: 7/21 – Канцеларијски материјал; 9/21 – Медицински потрошни материјал за потребе Дома здравља Апатин; 1/21 – Поправка и одржавање моторних возила и 3/22 – Лабораторијски реагенси и потрошни материјал, утврђено је да су уговори закључени у поступку ових јавних набавки такви да због природе расхода захтевају плаћања у две буџетске године, а да модел уговора, као обавезни елемент конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке, не садржи одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Поступање на овакав начин може створити ризик да јавна средства неће бити планирана и употребљена у складу са принципима доброг финансијског управљања, уз уважавање ефикасности и сврсисходности јавних набавки.

**Налаз 2.3. Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта одређени су, код појединих поступака јавних набавки, на начин да ограничавају конкуренцију и да се не могу довести у јасну логичку везу са предметом набавке, што је могло имати утицај на постизање веће ефикасности и економичности у поступцима јавних набавки**

Дом здравља Апатин је интерним актом уредио да конкурсна документација садржи услове за учешће у поступку јавне набавке прописане Законом о јавним набавкама. У поступцима јавних набавки канцеларијског материјала – 7/21 и средстава за одржавање хигијене – 6/21, захтевани су критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта, тако да ти услови омогућавају ограничавање конкуренције и који се не могу довести у логичку везу са предметом набавке. Како лица задужена за контролу нису пратила израду конкурсне документације, у циљу провере поступка и података које садржи конкурсна документација, односно да ли је припремљена у складу са природом предмета набавке и да ли садржи начела, услове и друге прописане елементе, јавља се ризик да се оваквим поступањем нарушавају основна начела јавних набавки, а посебно начела обезбеђивања конкуренције и једнакости понуђача, што утиче и на остваривање начела економичности и ефикасности у поступцима јавних набавки.

Наручилац одређује критеријуме за избор привредног субјекта увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке, а који морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке. Критеријуми за избор привредног субјекта у поступку јавне набавке могу да се односе на:<sup>109</sup>

1. испуњеност услова за обављање професионалне делатности;
2. финансијски и економски капацитет и
3. технички и стручни капацитет.

Приликом одређивања критеријума за избор привредног субјекта, наручилац може да захтева само ниво капацитета који обезбеђује да ће привредни субјект бити способан да изврши уговор о јавној набавци. Ако наручилац одреди критеријуме за избор привредног субјекта, дужан је да у јавном позиву одреди потребан ниво капацитета и одговарајуће начине њиховог доказивања.

<sup>108</sup> Члан 49 Правилника о набавкама.

<sup>109</sup> Члан 114 Закона о јавним набавкама.



Критеријуми за избор привредног субјекта представљају опште захтеве које је дужан да поштује наручилац приликом њиховог одређивања, али њихово одређивање није обавезно, због чега наручилац не мора да захтева њихову испуњеност, уколико по његовој оцени, с обзиром на предмет јавне набавке, они нису од значаја или утицаја на набавку. Наручилац дефинише услове – критеријуме за избор привредног субјекта увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке и у том случају је дужан да у конкурсној документацији одреди шта од критеријума за избор захтева и како ће привредни субјекти то доказати.<sup>110</sup>

Наручилац самостално одлучује о избору критеријума и увек одређује оне критеријуме за које сматра да су потребни за оцену понуда с обзиром на конкретан предмет набавке и потребе. Наручилац не може критеријуме да дефинише на начин да фаворизује одређене понуђаче, односно да дискриминише остале који би могли да понуде реализацију предметне набавке и тако да испуне објективне потребе наручиоца. Коришћење дискриминаторских услова за учешће понуђача ограничава конкуренцију у поступку јавне набавке тако што омогућава учешће одређеним понуђачима, а неоправдано онемогућава друге. На тај начин се фаворизованим понуђачима директно омогућава да буду изабрани као најповољнији, што ће резултирати закључењем уговора са њима. Коришћење дискриминаторских услова представља најчешћи коруптивни механизам у поступцима јавних набавки.

Такође, критеријуми за избор морају да буду у логичкој вези са предметом набавке и сразмерни предмету набавке. Суштина захтева да услови буду у логичној вези може се објаснити на следећем примеру: уколико је процењена вредност предмета набавке пет милиона динара, наручилац може тражити од понуђача доказ да су у претходном периоду извршили уговоре у укупној вредности од пет милиона, а не да су имали више уговора од пет милиона динара, што би било несразмерно предмету набавке.

Основни циљ приликом одређивања критеријума јесте да наручилац буде сигуран да ће уговор закључити са понуђачем који има капацитете за његову реализацију.

Наручилац је дужан да јавну набавку спроведе на начин који је сразмеран предмету јавне набавке и циљевима које треба да постигне. Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке, техничке спецификације, критеријуми за доделу уговора и рокови, као и докази морају да буду сразмерни обиму, природи и сложености јавне набавке и уговора који произлази из те набавке.<sup>111</sup>

Одредбама Закона о јавним набавкама, прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, да наручилац не може да ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај, а нарочито не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора.<sup>112</sup>

Правилником о набавкама прописано је да се конкурсна документација припрема у складу са Законом о јавним набавкама, што обухвата следеће одредбе: 1) конкурсна документација садржи све податке на основу којих ће понуђачи моћи да припреме прихватљиву понуду; 2) конкурсну документацију припрема комисија, односно Службеник за јавне набавке; 3) подаци садржани у конкурсној документацији морају бити истоветни са

<sup>110</sup> Коментар Закона о јавним набавкама, Параграф, Мај 2020.

<sup>111</sup> Члан 10 Закона о јавним набавкама.

<sup>112</sup> Члан 7 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама.





подацима који су наведени у позиву за подношење понуде; 4) конкурсна документација у складу је са врстом поступка и природом предмета набавке и садржи све прописане елементе; 5) конкурсна документација садржи прописане услове за учешће у поступку јавне набавке.<sup>113</sup>

Комисија за јавну набавку приликом израде конкурсне документације придржава се основних начела јавних набавки, а нарочито начела обезбеђивања конкуренције и једнакости понуђача. Услови за учешће у поступку, техничке спецификације и елементи критеријума за доделу уговора морају бити у вези са предметом набавке и не смеју да ограничавају конкуренцију. Лица за контролу прате рад комисије током израде конкурсне документације, у циљу испитивања оправданости критеријума за доделу уговора.<sup>114</sup>

Критеријуме за избор привредног субјекта одређивао је Службеник за јавне набавке, а лица задужена за контролу нису пратила израду конкурсне документације, у циљу провере поступка и података које садржи конкурсна документација, односно да ли је припремљена у складу са природом предмета набавке и да ли садржи начела, услове и друге прописане елементе.

У наставку ће бити приказани захтевани критеријуми за избор привредног субјекта у поступцима јавних набавки, који су спроведени у посматраном периоду.

*Поштовање начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације и одређивање критеријума за избор привредног субјекта за учешће у поступку јавне набавке*

Дом здравља Апатин је у посматраном периоду спровео два поступка јавне набавке добара: 7/21 – Канцеларијски материјал; и 6/22 – Средства за одржавање хигијене. Предмет наведених уговора била су добра – канцеларијски материјал и средства за хигијену.

У поступку ревизије утврђено је да је Дом здравља у конкурсној документацији за наведене јавне набавке утврдио критеријуме за избор привредног субјекта, који се поред осталог односе на технички и стручни капацитет:<sup>115</sup>

1) У конкурсној документацији – <sup>116</sup>Канцеларијски материјал ЈН 7/21 у делу 4. Технички и стручни капацитет, 4.1. Техничка лица или тела – контрола квалитета, прописано је да понуђач има најмање пет лица запослених на неодређено време од којих ће једно лице бити задужено за извршење уговора и контролу квалитета и у делу 4.2. – Техничка средства и мере за обезбеђивање квалитета, прописано је да понуђач у власништву поседује најмање једно транспортно возило, а што представља дискриминаторске услове којима се нарушава конкуренција, јер радни однос на неодређено време, односно власништво над возилом нису услов за добро извршење посла.

Овако постављен критеријум за квалитативни избор привредног субјекта, који се односи на стручни капацитет, није у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.<sup>117</sup> Код одређивања стручног капацитета, постојаће ограничење конкуренције ако наручилац захтева кадрове који су код понуђача у радном односу, јер је за испуњење предмета јавне набавке ирелевантно по ком основу ће кадрови бити ангажовани.

Постављањем услова у погледу постојања радног односа, доведени су у неравноправан положај понуђачи који поседују или би могли да ангажују кадрове по неком другом основу у складу са законом којим се уређују радни односи - нпр. по основу уговора о привременим и повременим пословима, уговора о делу и др. Правни основ ангажовања кадрова не утиче на

<sup>113</sup> Чл. 58 – 60 Правилника о набавкама.

<sup>114</sup> Члан 60 Правилника о набавкама.

<sup>115</sup> Радни папир – Тест детаља Поступци јавних набавки у 2021. и 2022. години.

<sup>116</sup> Број уговора: 04-7/13-21, 04-7/14-21 и 04-7/15-21 од 14. децембра 2021. године.

<sup>117</sup> Члан 7 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама.





квалитет извршења предмета јавне набавке и потпуно је ирелевантно за испуњење предмета јавне набавке по ком основу ће бити ангажовани захтевани кадрови.

Овако постављен критеријум за квалитативни избор привредног субјекта, који се односи на технички капацитет, није у складу са одредбама Закона о јавним набавкама,<sup>118</sup> јер је Наручилац већ у конкурсној документацији у делу: Опис и спецификација предмета, услови испоруке или извршења: прописао место извршења и то: Дом здравља Апатин, Нушићева бб, а у моделу уговора у члану 4, који се односи на квантитативни и квалитативни пријем робе, поред осталог, дефинисао и квантитативни пријем робе у магацину Купца у присуству представника Продавца. Постављање критеријума да понуђач има своје доставно возило у власништву представља услов који је ограничио конкуренцију и није у логичкој вези са предметом набавке.

2) У конкурсној документацији –<sup>119</sup> Средства за хигијену ЈН 6/22 у делу 4. Технички и стручни капацитет, 4.2. – Техничка средства и мере за обезбеђивање квалитета, прописано је да понуђач поседује најмање два доставна возила у власништву, од којих једно мора бити до 1,5 тона, а што представља дискриминаторски услов – којим се нарушава конкуренција, јер власништво над возилом није услов за добро извршење посла, нити је захтевана носивост возила у логичкој вези са предметом набавке.

Овако постављен критеријум за квалитативни избор привредног субјекта, који се односи на технички капацитет, није у складу са одредбама<sup>120</sup> Закона о јавним набавкама, јер је Наручилац већ у конкурсној документацији у делу: Опис и спецификација предмета, услови испоруке или извршења: прописао место извршења и то: Франко магацин купца Дом здравља Апатин, Нушићева бб, као и у моделу уговора у члану 4, који се односи на квантитативни и квалитативни пријем робе, поред осталог, дефинисао и квантитативни пријем робе у магацину Купца у присуству представника Продавца. Постављање критеријума да понуђач има своје доставно возило у власништву представља услов који је ограничио конкуренцију и није у логичкој вези са предметом набавке.

Дом здравља је доставио изјашњење у којем се наводи да је у циљу несметаног рада потребно обезбедити канцеларијски материјал и редовно одржавање хигијене просторија, због чега је потребно да понуђач има лица која су одговорна за гаранцију квалитета производа, као и доставно возило којим ће обезбедити благовремени превоз добара, као и одговарајући број запослених.<sup>121</sup>

*Налаз:* Дом здравља Апатин је, у посматраном периоду, у једном спроведеном поступку јавне набавке, у конкурсној документацији утврдио критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, који се односе на технички и стручни капацитет, односно у једном спроведеном поступку јавне набавке утврдио критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта који се односе на технички капацитет, тако да ти услови омогућавају ограничавање конкуренције, што није у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.<sup>122</sup>

Овако одређени критеријуми могли су утицати да се у поступку јавне набавке канцеларијског материјала ограничи конкуренција, јер су у просеку прибављене мање од 2 понуде по партији. Поступање на овакав начин представља ризик да није обезбеђено поштовање законитости и исправности у фази спровођења поступка јавних набавки, а самим тим и да поступак јавне набавке није спроведен у складу са принципима економичности и ефикасности.

<sup>118</sup> Члан 7 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама.

<sup>119</sup> Број уговора: 04-6/10-22 од 14. новембра 2022. године.

<sup>120</sup> Члан 7 ст. 1 и 2 Закона о јавним набавкама.

<sup>121</sup> Писано изјашњење субјекта ревизије од 13. јула 2023. године.

<sup>122</sup> Члан 7 Закона о јавним набавкама.



**ЗАКЉУЧАК 3: Дом здравља Апатин није обезбедио континуирано праћење извршења уговора о јавним набавкама, јер је код појединих набавки повећан обим предмета набавке, односно извршене су набавке супротно Закону о јавним набавкама, што је могло утицати на ефикасност у поступцима набавки и на економично трошење јавних средстава**

Наш циљ био је да утврдимо да ли је субјект ревизије обезбедио да се набавке извршавају у складу са уговореним условима, односно да ли су измене уговора о јавним набавкама извршене у складу са условима који су наведени у конкурсној документацији. Такође наш циљ, који је обухваћен кроз треће ревизијско питање, био је да испитамо да ли су постојале набавке за које није спроведен поступак јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

Законом о јавним набавкама прописано је да се уговор о јавној набавци извршава у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и да је наручилац обавезан да, у складу са тим условима, контролише извршења уговора о јавној набавци. Начин на који су спроведене наведене активности имаће утицај на економичност и ефикасност и у последњој фази поступка јавне набавке.

Кроз следећа питања, испитивали смо да ли су поступци јавних набавки спроведени у складу са прописима и начелом ефикасности:

- Да ли су набавке извршене у складу са уговореним условима и понудом понуђача (рокови, квалитет и квантитет испоручених предмета набавке, уговорне казне и 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?

На основу сагледавања изворне документације субјекта ревизије, извршених анализа, достављених података из документације о реализацији уговора о јавним набавкама, изјашњења и интервјуа са субјектом ревизије, донели смо закључак, који је заснован на следећим налазима.

### **Закључак 3 донели смо на основу следећих налаза:**

3.1. Дом здравља Апатин није обезбедио ефикасно праћење извршења уговора, што је довело до повећања обима предмета набавке за више од 10% првобитно уговорених вредности, за поједине уговоре о јавним набавкама у току 2021. године.

3.2. Дом здравља Апатин је у току 2022. године вршио измене уговора о јавној набавци, услед околности због којих је измена била нужна, а које савестан наручилац није могао да предвиди, а да није поштовао општа правила о изменама уговора.

3.3. Дом здравља Апатин је у току 2021. године извршио набавку услуга текућих поправки и одржавања медицинске опреме, чија је вредност била већа од прага до којег се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама за набавку услуга, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона.



**Налаз 3.1. Дом здравља Апатин није обезбедио ефикасно праћење извршења уговора о јавним набавкама, што је довело до повећања обима предмета набавке за више од 10% првобитно уговорених вредности, за поједине уговоре о јавним набавкама у току 2021. године, што је утицало на њихову ефикасност у фази реализације**

Одредбама Закона о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да контролише извршење уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом. Интерним актом субјекта ревизије прописано је да се уговор о набавци доставља лицу задуженом за праћење извршења уговора. Дом здравља Апатин, у посматраном периоду, код уговора о јавној набавци горива за службена возила 3/21 и уља за ложење 4/21, повећао је обим предмета набавке за више од 10% првобитно уговорене вредности, што је довело до извршења расхода у већем износу од уговорених. Наведено указује на ризик да субјект ревизије није на адекватан начин обезбедио праћење извршења уговора о јавним набавкама, што је утицало на ефикасност ових набавки у фази њихове реализације и неосновано трошење јавних средстава.

Уговор о јавној набавци извршава се у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, а обавеза наручиоца јесте да контролише извршења уговора о јавној набавци, у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.<sup>123</sup>

Наручилац је дужан да поступа на економичан и ефикасан начин и да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке.<sup>124</sup>

Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током поступка јавне набавке, као и извршења уговора о јавној набавци.<sup>125</sup>

Једнако као што постоји обавеза наручиоца да закључи уговор о јавној набавци, који је у складу са условима који су одређени у документацији о набавци, тако постоји обавеза да извршење уговора буде у складу са документацијом из поступка јавне набавке, која укључује и понуду, којом су коначно одређени битни елементи уговора (цене, рокови и др.). Реализација јавне набавке и извршење уговора, услед злоупотреба, немарног спровођења и других пропуста, могу обесмислити претходно спроведен поступак јавне набавке. У томе се огледа и суштина ефикасности у фази реализације уговора и обавеза наручиоца да контролише извршење уговора о јавној набавци и да предузима све мере како би обезбедио његову адекватну реализацију.<sup>126</sup>

Сврсисходност јавне набавке подразумева систематично и редовно праћење извршења уговора, које може да укаже и на промену уговорене количине добара која ће бити испоручена, односно промена уговореног обима предмета набавке, тако што наручилац захтева или дозволи реализацију изнад онога што је одређено уговором.

Наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.<sup>127</sup>

Дом здравља Апатин је интерним актом уредио поступак праћења извршења уговора о јавној набавци. Одредбама акта је прописано да се уговор о набавци доставља лицу задуженом за праћење извршења уговора и финансијској служби. Одговорно лице може да одреди

<sup>123</sup> Члан 154 Закона о јавним набавкама.

<sup>124</sup> Члан 6 став 2 Закона о јавним набавкама.

<sup>125</sup> Члан 41 став 1 Закона о јавним набавкама.

<sup>126</sup> Коментар Закона о јавним набавкама, Параграф, мај 2020. године.

<sup>127</sup> Члан 49 став 2 Закона о јавним набавкама.



запосленог за праћење извршења уговора у зависности од врсте предмета набавке и стручног образовања, у складу са актом о организацији и систематизацији послова. Лица одговорна за праћење извршења конкретног уговора достављају Извештај о извршењу уговора Службенику за јавне набавке, који саставља Извештај о извршењу уговора о набавкама и доставља одговорном лицу, са препорукама за унапређење система набавки.<sup>128</sup>

У посматраном периоду, лица задужена за праћење извршења уговора нису достављала извештаје о извршењу уговора о јавним набавкама.

Правилником о изменама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Дому здравља Апатин утврђено је да, између осталог, Службеник за јавне набавке: прави план праћења и реализације извршења уговора, води евиденције о закљученим уговорима у поступку јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, прати реализацију јавних набавки, прима и складишти робу у магацин, издаје робу из магацина, наручује робу и врши срањивање улаза и излаза робе са материјалним књиговодством, одговара за целокупну робу у магацину и рокове њене употребе.<sup>129</sup>

Највећи део послова на праћењу реализације уговора о јавним набавкама врши Службеник за јавне набавке, који уједно обавља и послове магационера, односно води материјално књиговодство.

Организација и систематизација послова у области јавних набавки, где је за целокупан процес и обим послова у установи задужено и одговорно једно запослено лице може утицати на ефикасност обављања ових послова.

#### *Повећање обима набавки по закљученим уговорима о јавним набавкама*

Одредбама Закона о јавним набавкама, прописано је да уговор о јавној набавци може да се измени на начин да се повећа обим набавке, ако су испуњени следећи услови: вредност измене мора да буде мања од 10% првобитне вредности уговора о јавној набавци добара или услуга и вредност измене мора да буде мања од 15.000.000 динара у случају уговора о јавној набавци добара или услуга, да се ова ограничења односе на укупну вредност свих измена, ако се уговор мења више пута, као и да изменом уговора не може да се мења целокупна природа уговора, односно предмета јавне набавке.<sup>130</sup>

Одредбама интерног акта субјекта, прописано је да наручилац може током трајања уговора о јавној набавци да измени уговор, без обзира на вредност измене, уколико су биле предвиђене у документацији о набавци и уговору о јавној набавци на јасан, прецизан и недвосмислен начин, а које могу да укључе и одредбе о промени цена или опција. Обим и природа евентуалних измена, као и услови под којима могу да се примене, наводе се у уговору о јавној набавци. Уговорним одредбама не могу да се предвиде измене које би промениле природу уговора.<sup>131</sup>

У поступку ревизије, на основу спроведених прелиминарних анализа одабран је узорак и тражена изворна документација о спроведеним набавкама у оквиру одабраног узорака, извршен је увид у планове јавних набавки, аналитичке картице добављача, главну књигу и другу документацију, а за све јавне набавке вршен је увид и у Портал јавних набавки. Субјект ревизије је био дужан да достави и преглед уговора о јавним набавкама додељених у 2021. и 2022. години, вредности закључених уговора, вредности испоручених добара по сваком уговору по годинама (2021. и 2022. година) и разлике између вредности испоручених добара и

<sup>128</sup> Чл. 83 – 85 Правилника о набавкама.

<sup>129</sup> Број: 01-156/19 од 04. марта 2019. године.

<sup>130</sup> Члан 160 Закона о јавним набавкама.

<sup>131</sup> Члан 88 Правилника о набавкама.



вредности уговора. Преглед садржи податке о свим закљученим уговорима у посматраном периоду, преглед партија уколико је јавна набавка обликована у партије, а захтеване су и измене уговора, уколико их је било у посматраном периоду.

На основу спроведних тестова детаља и анализе реализације закључених уговора, у посматраном периоду, утврђено је да је Дом здравља, приликом реализације два уговора повећао обим набавке у односу на уговорене вредности. Уговори код којих је извршено наведено увећање односе се на: 1) јавну набавку добара која је спроведена у 2021. години – ЈН 3/21 Гориво за службена возила, Партија 1<sup>132</sup> (повећан обим предмета набавке за 25% од вредности првобитно закљученог уговора); 2) јавну набавку добара која је спроведена у 2021. години – ЈН 4/21 Уља за ложење<sup>133</sup> (повећан обим предмета набавке за 45% од вредности првобитно закљученог уговора), што је довело до неоснованог извршења расхода у већем износу од уговорених. Код наведених уговора активности на праћењу реализације су изостале или су биле неадекватне, што је узроковало прекорачења.<sup>134</sup>

У наставку приказујемо преглед уговора о јавним набавкама додељених у 2021. години, вредности закључених уговора, вредности испоручених добара по годинама и разлике између вредности испоручених добара и вредности уговора.<sup>135</sup>

Табела бр. 11: Вредност закључених уговора и испоручених добара и повећање обима предмета набавке

Назив и број јавне набавке	Процењена вредност јавне набавке	Добављач (назив и адреса)	Датум закључења уговора	Вредност закљученог уговора са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара по уговору у 2021. години са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара по уговору у 2022. години са ПДВ-ом	Укупна вредност испоручених добара са ПДВ-ом	Разлика између вредности закљученог уговора и вредности испоручених добара	Разлика између вредности закљученог уговора и вредности испоручених добара у %
1	3	4	5	6	7	8	9 (7+8)	12 (6-9)	13 (%)
Гориво за службена возила 3/21	4.900.000	Кнез Петрол доо, Београд, Царице Јелене 28	19.07.2021.	4.297.000	1.619.758	3.764.968	5.384.726	-1.087.726	25%
Уља за ложење 4/21	5.300.000	Кнежевић Петрол доо, Београд, Зрењанински пут 1146	19.10.2021.	5.893.200	3.903.561	4.670.307	8.573.868	-2.680.668	45%

Увидом у наведене уговоре утврђено је да: 1) код јавне набавке горива за службена возила, уговорне стране нису уговориле да у току уговора може доћи до повећања уговорених количина, у односу на укупне вредности првобитно закључених уговора. Уговор је закључен на одређено време, док се не испоруче уговорене количине, које представљају оквирне количине потребне за дванаест месеци; 2) код јавне набавке уља за ложење, партија 1 уговорне стране су уговориле да у току уговора може доћи до повећања уговорених количина до 10%, у односу на укупну вредност првобитно закљученог уговора, уз обавезу сачињавања анекса уговора. Уговор је закључен на одређено време, док се не испоруче уговорене количине, које представљају оријентационе количине потребне купцу за грејну сезону 2021/2022, а најдуже до 30. априла 2022. године. Такође, уговором је дефинисано да се у моменту испуњења обавезе за укупно уговорену количину продавац обавезује да о томе обавести купца, писменим путем.

<sup>132</sup> Уговор, број: 04-3/12-21 од 19. јула 2021. године.

<sup>133</sup> Уговор, број: 04-4/18-21 од 19. октобра 2021. године.

<sup>134</sup> Радни папир – Тест детаља Поступци јавних набавки у 2021. и 2022. години.

<sup>135</sup> Прилог 2 - Преглед уговора о јавним набавкама додељених у 2021. и 2022. години, вредности закључених уговора, вредности испоручених добара по сваком уговору по годинама (2021. и 2022. година) и разлике између вредности испоручених добара и вредности уговора.





*Налаз:* Поступајући на претходно описан начин, Дом здравља је приликом реализације Уговора о јавној набавци добра – гориво за службена возила ЈН 03/21 повећао обим предмета набавке за више од 10% првобитно уговорене вредности, односно 1.088 хиљада динара, као и приликом реализације Уговора о јавној набавци добра – уља за ложење ЈН 04/21 Партија 1 повећао обим предмета набавке за више од 10% првобитно уговорене вредности, односно 2.681 хиљада динара.<sup>136</sup>

Поступање на овакав начин указује на ризик да није обезбеђено поштовање законитости и исправности у фази извршења уговора о јавним набавкама, што је довело до извршења расхода без правног основа и утицало на економичност и ефикасност поступака јавних набавки.

**Налаз 3.2. Дом здравља Апатин је вршио измене уговора о јавној набавци, услед околности због којих је измена била нужна, а које савестан наручилац није могао да предвиди, а да није поштовао општа правила о изменама уговора, што је могло да утиче на ефикасност у поступку јавне набавке**

Наручилац може током трајања уговора о јавној набавци да измени уговор, у складу са општим правилима о изменама уговора, без спровођења поступка јавне набавке. Интерним актом субјекта ревизије прописана су правила за измене током трајања уговора о јавној набавци. Дом здравља је извршио измену уговора о јавној набавци медицинског и потрошног материјала – партија 4, код којег је измена настала услед непредвиђених околности, а које савестан наручилац није могао да предвиди. Иако је измена уговора анексирана и обавештење о измени објављено на Порталу јавних набавки, иста није извршена у прописаном обиму, што може створити ризик да се измене уговора неће увек вршити у складу са прописаним условима, што може утицати на ефикасност у поступцима јавних набавки.

Законом о јавним набавкама, у делу општа правила за извршење и измене уговора о јавној набавци, прописано је да током трајања уговора о јавној набавци наручилац може да измени уговор без спровођења поступка јавне набавке.<sup>137</sup>

Општим правилима о изменама уговора прописане су околности за измене уговора о јавној набавци и то: измене по основу уговорних одредаба, измене у погледу додатних добара, услуга или радова, измене услед непредвиђених околности, промена уговорне стране, повећање обима набавке и замена подизвођача.<sup>138</sup>

Дом здравља Апатин је интерним актом уредио правила за измене током трајања уговора о јавној набавци: 1) не могу се вршити битне измене уговора о јавној набавци; 2) измене морају бити предвиђене у документацији о набавци и уговору о јавној набавци; 3) обим, природа и услови за промену морају бити дефинисани у уговору о јавној набавци; 4) уговорним одредбама не могу се предвидети измене које би промениле природу уговора; 5) може се вршити усклађивање цена са унапред јасно дефинисаним параметрима; 6) измене у погледу додатних предмета набавке и измене услед непредвиђених околности захтевају објављивање на Порталу; 7) све измене уговора се достављају лицима задуженим за њихово праћење.<sup>139</sup>

У поступку ревизије, утврђено је да је Дом здравља у току 2022. године извршио измене три уговора о јавним набавкама: ЈН 7/21 канцеларијски материјал партија 1 и ЈН 9/21 медицински и потрошни материјал партија 1 и 4. Као околности због којих су измене биле нужне наведено је повећање цене добара, због поскупљења сировина код добављача. Ово је околност коју савестан наручилац није могао да предвиди.

<sup>136</sup> Није у складу са одредбама члана 160 Закона о јавним набавкама.

<sup>137</sup> Члан 155 Закона о јавним набавкама.

<sup>138</sup> Чл. 156 – 161 Закона о јавним набавкама.

<sup>139</sup> Чл. 88 и 89 Правилника о набавкама.



У наставку дајемо преглед уговора који су анексирани и за које су обавештења о изменама објављена на Порталу јавних набавки.

Табела бр. 12: *Измене уговора о јавним набавкама*

Предмет набавке	Добављач	Вредност уговора пре измене без ПДВ	Вредност уговора након измене без ПДВ	Вредност измене без ПДВ	% увећања од вредности првобитног уговора
Медицински потрошни материјал Партија 1 – завоји, газе и компресе	Медицински депо плус ДОО Нови Сад	949.465	1.246.525	297.060	31%
Медицински потрошни материјал Партија 4 – папирна и санитет. вата	Медицински депо плус ДОО Нови Сад	169.000	273.010	104.010	62%
Канцеларијски потрошни материјал Партија 1 – канцеларијски материјал	Сагиттариус д.о.о	747.474	784.348	36.874	5%

На основу приказаних података може се закључити да су измене уговора вршене у складу са прописаним условима за измену уговора и да су повећања уговорене вредности у прописаном обиму, осим код уговора о набавци медицинског потрошног материјала – партија 4, где је вредност увећана за 62%. Како повећање вредности уговора не може да буде веће од 50% вредности првобитно закљученог уговора, што је приказано у овом случају, поступање на овакав начин може створити ризик да се измене неће увек вршити у складу са прописаним условима, што може утицати на ефикасност у поступцима јавних набавки.

**Налаз 3.3. Дом здравља Апатин је у току 2021. године, извршио набавку услуга текућих поправки и одржавања медицинске опреме, а да није постојао разлог за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што указује на ризик да нису спроведене контролне активности прописане интерним актом и утврђен основ за изузеће од примене закона, што може утицати на економично и ефикасно трошење јавних средстава**

Одредбама Закона о јавним набавкама прописани су прагови до којих се закон не примењује. Одредбама интерног акта Дом здравља је уредио спровођење набавки на које се закон не примењује. У току 2021. године Дом здравља је извршио набавку за услуге текућих поправки и одржавања медицинске опреме, чија је вредност била већа од прага до којег се не примењују одредбе Закона о јавним набавкама за набавку услуга, а да није постојао разлог за изузеће од примене закона. Наведено указује на ризик да нису спроведене контролне активности прописане интерним актом, што је утицало да се, без постојања основа за изузеће, избегне примена основних начела економичности и ефикасности, обезбеђивања конкуренције, транспарентности и једнакости привредних субјеката, за конкретну набавку.

Одредбама Закона о буџетском систему, прописано је да уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, које закључују директни и индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке.<sup>140</sup>

Одредбама Закона о јавним набавкама, прописани су општи изузеци од примене закона<sup>141</sup>, прагови до којих се закон не примењује<sup>142</sup>, као и врсте поступака јавних набавки<sup>143</sup>.

Одредбама интерног акта прописани су поступци које је субјект ревизије дужан да спроводи приликом планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.<sup>144</sup>

<sup>140</sup> „Службени гласник РС“, број: 54/09, ...118/21, 138/22, 118/21 – др. закон, члан 57 Закона о буџетском систему.

<sup>141</sup> Чл. 11 – 16 Закона о јавним набавкама.

<sup>142</sup> Члан 27 Закона о јавним набавкама.

<sup>143</sup> Чл. 51-63 Закона о јавним набавкама.

<sup>144</sup> Чл. 1, 37, 42, 45, 47, 90 - 93.



У наставку ће бити приказан начин планирања и спровођења набавки у установи.

Табела бр. 13: Интерним актом прописане активности на планирању и спровођењу набавки

ПЛАНИРАЊЕ НАБАВКИ	СПРОВОЂЕЊЕ НАБАВКИ
Доноси се годишњи интерни план набавки на које се ЗЈН не примењује, истовремено када и План јавних набавки.	Прагови до којих се не примењује ЗЈН.
Службеник за јавне набавке одређује врсту предмета набавке, (процењену) вредност, оквирне рокове за реализацију, износ и начин финансирања, за сваку појединачну набавку се наводи основ за изузеће од примене ЗЈН.	Набавке спроводи Службеник за јавне набавке, а дужан је да изврши испитивање тржишта, спречи постојање сукоба интереса, обезбеди конкуренцију, обезбеди да уговорена цена не буде већа од од упоредиве тржишне цене.
Пре усвајања интерног Плана набавки лице задужено за контролу проверава постојање основа за изузеће од примене ЗЈН.	Службеник за јавне набавке је дужан да има спецификацију предмета који се набављају и информацију о расположивим средствима за ту набавку.
Израда и доношење интерног Плана набавки на које се ЗЈН не примењује.	Службеник за јавне набавке истражује тржиште и прави листу потенцијалних понуђача, понуђачима доставља опис предмета набавке уз захтев за достављање цена и осталих услова набавке, који су од значаја за економичност набавке. Контактирају се најмање три понуђача, а у оправданим случајевима и два понуђача. Службеник за јавне набавке врши оцену понуда и бира најповољнијег понуђача.
Измене и допуне Плана набавки врше се приликом планирања нове набавке на коју се ЗЈН не примењује и код измене правног основа за изузимање од примене закона.	Сачињава се Записник о истраживању тржишта, који се доставља одговорном лицу, заједно са моделом наруџбенице или уговора о набавци. У случају једноставних набавки истраживање тржишта се може спроводити и претраживањем интернет страница или позивањем потенцијалних добављача, о свакој од ових радњи се сачињава Записник.

Дом здравља је, у посматраном периоду, донео интерни План набавки на које се закон не примењује за 2021. годину<sup>145</sup> и Измењен План набавки на које се закон не примењује за 2021. годину<sup>146</sup>, а документација о спроведеним радњама приликом планирања поступака набавки није нам презентована (записник о спроведеном истраживању тржишта и друга документација).

У поступку ревизије извршен је увид у планове набавки, главну књигу и аналитичке картице добављача и утврђено да је Дом здравља у току 2021. године извршио набавку за услуге текућих поправки и одржавања медицинске опреме у износу од 1.411.920 динара са ПДВ, односно 1.176.601 динара без ПДВ, без спроведеног поступка јавне набавке, а да није постојао разлог за изузеће од примене Закона о јавним набавкама. Расходи су извршени према добављачу Архим СЗР Нови Сад, по основу три фактуре које су се односиле на услуге ремонта ултразвучног апарата, РТГ апарата и мамографа.<sup>147</sup> Увидом у План набавки на које се закон не примењује и Измењен План набавки на које се закон не примењује, утврђено је да наведене услуге нису планиране интерним планом набавки за 2021. годину.

*Налаз:* Дом здравља Апатин је у току 2021. године извршио расходе за услуге текућих поправки и одржавања медицинске опреме у износу од 1.411.920 динара са ПДВ, односно 1.176.601 динара без ПДВ, без спроведеног поступка јавне набавке, а да није постојао разлог за изузеће од примене Закона о јавним набавкама. Услуге текућих поправки и одржавања медицинске опреме нису планиране интерним Планом набавки.

На основу наведеног закључујемо да Дом здравља није спровео све потребне активности у фази планирања, које је прописао интерним актом, а односе се на: истраживање тржишта предмета набавке, документовање спроведених радњи и израду Записника,

<sup>145</sup> План набавки за 2021. годину донет 1. фебруара 2021. године.

<sup>146</sup> Измењен План набавки за 2021. годину донет 21. фебруара 2021. године.

<sup>147</sup> Фактура, број: 43-11/21-РН74 од 29. новембра 2021. године; Фактура, број: 43-11/21-РН74 од 29. новембра 2021. године; Фактура, број: 82-12/2021-РН93 од 1. децембра 2021. године.



утврђивање валидности оквирне вредности набавке, утврђивање основа за изузеће од примене закона, укључивање предмета набавке у интерни План набавки и спровођење контролних активности. Изостанак претходно наведених радњи указује на ризик да планирање набавки у установи није успостављено на довољно ефикасан начин, што је утицало да се, без постојања основа за изузеће, избегне примена основних начела економичности и ефикасности, обезбеђивања конкуренције, транспарентности и једнакости привредних субјеката, за конкретну набавку.



## V Захтев за доставу 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 умањења ризика од појављивања одређене неправилности/несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу 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 субјекти ревизије су у обавези да доставе 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 институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.





## Прилог 1 – Методологија у поступку рада

Ревизија правилности и сврсисходности спроведена је кроз фазу планирања ревизије, која је обухватила израду плана рада и матрице – концепта ревизије и кроз фазу вршења ревизије. У фази планирања сагледали смо надлежности и одговорности установа на примарном нивоу здравствене заштите у вези са обављањем здравствене делатности, идентификовани су потенцијални ризици за остварење циља ревизије и извршена је припрема и планирање за спровођење ревизије.

У фази планирања ревизије анализирани су закони и подзаконска акта, којима је уређена област јавних набавки; интерна акта субјекта ревизије, којима је ближе уређен поступак јавних набавки у фази планирања, спровођења и праћења извршења уговора о јавној набавци, као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује; обавезе и одговорности запослених лица; као и друга документација и јавно доступни подаци у вези са јавним набавкама.

### Планирање ревизије

У поступку планирања ревизије, од 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.<sup>148</sup>

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

Упитник о јавним набавкама обухватио је опште информације о јавним набавкама и податке о планираним и спроведеним поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години, кроз питања која су формулисана на основу Закона о јавним набавкама. Питања су формулисана тако да обухватају све фазе поступка јавне набавке – планирање, спровођење и праћење извршења уговора о јавним набавкама.

Упитник је послат путем администраторског панела Државне ревизорске институције (<http://upitnik.dri.rs>) на адресе домова здравља и здравствених центара.

Критеријуми на основу којих је извршено бодовање, рангирање и избор субјекта ревизије код којих ће се спровести ревизија правилности и сврсисходности пословања у области јавних набавки:<sup>149</sup>

- 1) Укупна вредност закључених уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години, ради одређивања материјалности у ревизији;
- 2) Однос планираних и спроведених поступака јавних набавки у 2021. и 2022. години, како би сагледали реалност планирања јавних набавки у одређеном периоду;
- 3) Број корисника (осигураних лица и осигураника) за које дом здравља обезбеђује здравствену заштиту, ради сагледавања реалност и оправданост исказаних потреба;

<sup>148</sup> Популација од 142 дома здравља и 8 (осам) здравствених центара.

<sup>149</sup> Критеријуми за избор субјекта ревизије утврђени су на основу обрађених података из упитника о јавним набавкама, али уколико буде потребно биће коришћени и додатни критеријуми (Да ли је установа интерним актом уредила поступке јавних набавки и да ли се доследно примењују одредбе интерног акта у свим фазама поступка; Однос укупне вредности закључених уговора о јавној набавци и укупно процењене вредности јавних набавки, у циљу сагледавања степена остварења Плана јавних набавки; Да ли установа и на који начин прати извршење уговора о јавним набавкама; спроведене ревизије домова здравља по програмима ревизије у периоду 2012 – 2022. године, како би одредили популацију субјекта ревизије који у претходном периоду нису били ревидирани и др.).



- 4) Да ли је било јавних набавки изнад уговорених вредности закључених уговора, односно изван уговора о јавним набавкама и укупно прекорачена уговорена вредност, у циљу сагледавања реализације уговора о јавним набавкама?
- 5) Да ли се документују поступци истраживања тржишта у фази планирања јавних набавки, како би сагледали да ли је субјект ревизије прикупио све неопходне информације о предмету набавке (процењена вредност набавке, техничке спецификације, потенцијални понуђачи и остали услови набавке);
- 6) Територијални распоред домова здравља у Републици Србији, како би одредили популацију субјектата ревизије која покрива целу територију државе.

На основу прикупљених информација о јавним набавкама у току 2021. и 2022. године и обрађених података из упитника о јавним набавкама од свих домова здравља утврдили смо:<sup>150</sup>

- да је око 94% домова здравља донело интерни акт којим су ближе уредили поступке јавних набавки у својој установи, односно да 6% домова здравља нема интерни акт који би примењивали у свом раду, од којих 91% примењује одредбе интерног акта којим су регулисали процес планирања јавних набавки, односно 9% домова здравља делимично примењује одредбе интерног акта у процесу планирања јавних набавки;
- да 77% домова здравља у поступцима планирања јавних набавки испитује оправданост јавне набавке, док 23% делимично спроводи ову активност или је уопште не спроводи, од којих 47% домова здравља писмено образлаже исказивање потреба за јавном набавком и оправданост јавне набавке, док 53% делимично или уопште не спроводи ову активност;
- да 78% домова здравља врши истраживање тржишта у поступцима планирања јавне набавке, 22% домова здравља делимично или уопште не спроводе ову активност, од чега 55% домова здравља документује истраживање тржишта предмета набавке, а 45% делимично или уопште не спроводе ову активност;
- да око 66 домова здравља спроводи активности на истраживању тржишта приликом одређивања процењене вредности јавне набавке, око 44 дома здравља процењену вредност одређује на основу вредности из претходних године, око 30 домова здравља на основу финансијског плана и већ одређених средстава за одређену годину;
- да 52 дома здравља није мењало План јавних набавки у 2021. години, док су њих 88 мењали, а у 2022. години 38 домова здравља нису мењали План јавних набавки, односно 102 су мењали (једном до 12 пута);
- да се процењена вредност јавних набавки у 2021. и 2022. години кретала приближно од 3 милиона динара до 320 милиона динара, обзиром на величину дома здравља и број корисника здравствене заштите;
- да је око 35 домова здравља проценило вредност јавних набавки у распону од око 30 до 300 милиона динара;
- да је 82% домова здравља обликовало предмете набавке по партијама;
- да је просечан број пристиглих понуда у поступцима јавних набавки у 2021. и 2022. години износио око две понуде, што је ниже од просечног броја понуда у поступцима јавних набавки у Републици Србији у 2021. и 2022. години, који је износио 2,5 понуде по поступку.<sup>151</sup>

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

<sup>150</sup> Анализа података из Упитника о јавним набавкама – опште информације о јавним набавкама и планирани и спроведени поступци јавних набавки у периоду 2021. и 2022. године.

<sup>151</sup> Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2021 – 31.12.2021. године и Годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2022 – 31.12.2022. године.



вредности, постоји ризик да су наручиоци у одређеним случајевима прибављали неодговарајуће предмете набавке, односно у неодговарајућим количинама. Такође, одређен број домова здравља у 2021. години 57%, односно у 2022. години 61%, није успело да обезбеди конкуренцију у поступцима јавних набавки, јер им је просечан број пристиглих понуда у 2021. години био испод две понуде. Добро истраживање тржишта у циљу утврђивања реалне процењене вредности набавке и обезбеђења конкуренције може значајно допринети ефикаснијем управљању у поступцима јавних набавки.<sup>152</sup>

Циљ планирања ревизије правилности и сврсисходности пословања је да ревизорски тим определи популацију потенцијалних субјеката ревизије и осмисли методологију и критеријуме за избор субјеката ревизије, на основу којих би се прикупили потребни подаци за одређивање фокуса ревизије и одабир субјеката ревизије.

Како би се обезбедио уједначен приступ код ревидирања поступака јавних набавки, како би се сагледале неправилности у оквиру исте категорије здравствених установа, приликом писања налаза и давања препорука, потребно је одабрати исту категорију субјеката ревизије.

Предлог је да се избор субјеката ревизије спроведе на популацији домова здравља, као здравствене установе на примарном нивоу здравствене заштите, због упоредивости података, дефинисања и примене критеријума за избор субјеката ревизије, креирања упитника који је планиран да буде послат на адресе свих домова здравља, анализе и упоредивост прикупљених података.

Анализа прикупљених података извршена је на основу наведених критеријума код 141 дома здравља.<sup>153</sup> За сваки критеријум утврђена је скала за бодовање, на основу које је извршено бодовање домова здравља. Сабирањем бодова по свим утврђеним критеријумима одређена је листа домова здравља са укупним бројем бодова и извршено је њихово рангирање (од највише до најмање бодова). Након тога извршен је избор 9 субјеката ревизије уз примену територијалног принципа<sup>154</sup>, тако што су из региона АП Војводина и Београдског региона одабрана 3 дома здравља са највише бодова, из региона Шумадије и Западне Србије изабрана су 4 дома здравља са највише бодова и из региона Јужне и Источне Србије 2 дома здравља са највише бодова. Кључ за одабир дома здравља за одређени регион (територију) био је број корисника (осигураних лица и осигураника) за које дом здравља обезбеђује здравствену заштиту на територији јединице локалне самоуправе, као и укупне вредности закључених уговора. Након поступка бодовања и рангирања субјеката ревизије из даљег одабира смо искључили одређен број домова здравља, из разлога што су код ових субјеката вршене ревизије правилности пословања, које су за тематску област имале јавне набавке, у 2018, 2021 и 2022. години<sup>155</sup>. Такође из коначног одабира искључено је шест домова здравља који су субјекти ревизије правилности пословања по Програму ревизије за 2023. годину. Коначна популација за одабир субјеката ревизије је 81 дом здравља код којих у претходном периоду нису вршене ревизије од стране Државне ревизорске институције. Након извршене анализе и примењених критеријума предложени су субјекти ревизије.

<sup>152</sup> Анализа података из достављених Упитника о јавним набавкама – Прилог 2.

<sup>153</sup> Методологија – критеријуми за избор субјеката ревизије.

<sup>154</sup> „Службени гласник РС“, број 104/14 – Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину.

<sup>155</sup> Анализа спроведених ревизија домова здравља у претходном периоду показује да: 1) 44 ревизије вршене у 2012. години односиле су се на ревизије апотекарских установа у саставу дома здравља; 2) у периоду 2013 – 2015. године спроведена је једна комбинована ревизија Дома здравља Крагујевац; 3) у периоду 2016 – 2017. године спроведено је пет комбинованих ревизија (финансијска и правилност) домова здравља; 4) у 2018. години спроведено је 11 ревизија које су се односиле на комбиноване ревизије и ревизије правилности пословања; 5) у 2019. години Дом здравља Нови Сад је био субјект ревизије сврсисходности пословања; 6) у периоду 2021 – 2022. године спроведене су укупно 43 ревизије правилности пословања домова здравља.



Поступак ревизије ће, у зависности од ревизијских питања, обухватити јавне набавке спроведене у 2021. и 2022. години, с тим што се подаци могу тражити и за 2020. годину и то у делу сагледавања активности планирања јавних набавки за 2021. годину. Такође, уколико се закључени уговори о јавним набавкама реализују у 2023. години, као и уколико та чињеница буде од значаја за одговор на треће ревизијско питање, узеће се у разматрање и подаци из наведене године.

### Спровођење ревизије

Да би одговорили на ревизијска питања прикупили смо и обрадили податке о активностима субјеката ревизије у вези са планирањем, спровођењем поступка јавне набавке и праћењем извршења уговора о јавним набавкама, као и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује.

**Фокус ревизије** био би на томе да се испита да ли је успостављен систем јавне набавке код домова здравља ефикасан, да ли је постојала стварна потреба за одређеним набавкама, да ли постоје материјално значајне неправилности у самом поступку набавке, као и да ли су све спроведене активности у поступцима јавних набавки омогућиле задовољавајућу набавку за уложени новац

Ревизијом би оценили *ефикасност поступка јавне набавке* у здравственим установама примарног нивоа здравствене заштите, у смислу да ли се донете писане процедуре за планирање, спровођење и праћење реализације јавних набавки примењују у потпуности у поступцима јавних набавки и да ли исте обезбеђују набавку предмета по најповољнијим условима. Такође, испитали би улоге, задужења и одговорности свих учесника у поступцима јавних набавки.

Поступак јавне набавке би био оцењен као ефикасан уколико је субјект ревизије добро организовао и спровео све активности планирања набавки, затим уколико је поступак јавне набавке спроведен у складу са прописима и интерним актима субјекта ревизије и уколико се адекватно прати извршење закључених уговора о јавним набавкама. У ревизији ћемо ценити утицај утврђених неправилности и неефикасности у поступцима јавних набавки на саму набавку добара, радова и услуга, односно колико су исти утицали на постизање циљева набавке. На основу утврђених налаза и закључака даћемо препоруке за побољшање или унапређење система јавних набавки. Уколико су утврђене неправилности у јавним набавкама материјално значајне, потребно је размотрити да ли су узроци таквог стања одређени недостаци у интерним контролама и управљању ризицима и дати препоруке за унапређење овог система.

### **Основни ризици у поступку планирања јавних набавки са аспекта сврсисходности могу бити следећи:**<sup>156</sup>

- ✓ набавка непотребних предмета набавке (набавка потрошног материјала или резервних делова поред већ постојећих и неискоришћених, замена опреме која је још у добром стању и употребљива, набавка интелектуалних услуга које наручилац неће користити и др.);
- ✓ набавке у већим количинама добара и обима услуга и радова (набавка административне опреме и материјала, набавка грађевинског материјала и др.);
- ✓ набавке у мањим количинама могу утицати на квалитетно обављање посла (лекови, санитарски материјал и др.);
- ✓ набавке које по квалитету и техничким карактеристикама знатно превазилазе потребе наручиоца (службена возила, рачунарски програми високих перформанси, службени телефони непотребних карактеристика, скупocen намештај и др.);
- ✓ набавке неодговарајућег и лошијег квалитета могу утицати на квалитет обављеног посла;

<sup>156</sup> Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији, Удружење професионалаца у јавним набавкама Републике Србије, Београд 2014.



- ✓ формирање предмета набавке тако да може да га реализује само одређени понуђач;
- ✓ намерно одређивање нереалне процењене вредности;
- ✓ нерегуларности у вези са планом јавних набавки;

***Основни ризици у фази спровођења јавних набавки са аспекта сврсисходности могу бити следећи:***<sup>157</sup>

- ✓ нејасна и контрадикторна садржина конкурсне документације (различити подаци у јавном позиву и конкурсној документацији, недовољно јасне техничке карактеристике предмета набавке, нејасна методологија примене елемената критеријума за избор најповољније понуде и др.);
- ✓ дискриминаторски услови за учешће понуђача, као нпр. постављање додатних услова који нису у складу са прописима из области јавних набавки (захтеви од понуђача у погледу кадровског и техничког капацитета, критеријуми за избор који нису у логичној вези са предметом набавке и др.);
- ✓ дискриминаторске техничке спецификације, као нпр. навођење тачних назива произвођача опреме или навођење типа и марке опреме (фаворизовање понуђача и др.);
- ✓ дискриминаторски критеријуми за избор најповољније понуде (примена неодређених и субјективних елемената критеријума и др.);
- ✓ нерегуларности у току отварања и стручне оцене понуде (отварање понуда након истека рока, онемогућавање понуђачу да учествује у поступку отварању понуда, неодбијање неисправне или неодговарајуће понуде и др.).

***✓ Основни ризици у фази реализације уговора са аспекта сврсисходности могу бити нерегуларности у вези реализације уговора другачије од онога што је понуђено и уговорено:***<sup>158</sup>

- ✓ промена уговорене цене, иако у конкурсној документацији нису одређени објективни разлози због којих би наручилац могао то да дозволи;
- ✓ промена предмета набавке тако што наручилац дозволи понуђачу да испоручи нешто што је слабијег квалитета и техничких карактеристика у односу на оно што је понуђено, исто се односи и на пружање услуге или извођење радова;
- ✓ промена предмета набавке тако што наручилац дозволи понуђачу да му испоручи нешто што није ни предвиђено уговором о јавној набавци;
- ✓ промена уговорене количине добра, услуга и радова која ће бити испоручена, односно набавке у већој количини од уговорених;
- ✓ промене на страни изабраног понуђача тако што уговор реализује неко друго лице, а не понуђач који је учествовао у поступку;
- ✓ нерегуларности у вези достављања извештаја Канцеларији за јавне набавке (изостајање извештаја, кашњење, изостављање или лажирање података и др.);
- ✓ остале промене које представљају измену понуђених услова, на основу којих је изабрана понуда.

Поред анализе достављене документације, са представницима субјеката ревизије обавили смо интервјуе у циљу прикупљања потребних додатних информација и потврде закључака добијених на основу спроведених анализа.

Извршена је квантитативна и квалитативна анализа прикупљених података и информација и након тога се приступило изради извештаја.

<sup>157</sup> Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији, Удружење професионалаца у јавним набавкама Републике Србије, Београд 2014.

<sup>158</sup> Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији, Удружење професионалаца у јавним набавкама Републике Србије, Београд 2014.





## **Прилог 2 – Преглед уговора о јавним набавкама у 2021. и 2022. години**

У наставку је дат преглед планираних и спроведених поступака јавних набавки у току 2021. године и 2022. године у Дому здравља Апатин.

Преглед садржи уговоре о јавним набавкама додељене у 2021. и 2022. години, вредности закључених уговора, вредности испоручених добара по сваком уговору по годинама (2021. и 2022. година) и разлике између вредности испоручених добара и вредности уговора.

Правилност и ефикасност поступака набавки у Дому здравља Апатин



Преглед поступака јавних набавки спроведених у 2021. години, вредности закључених уговора, испоручених добара и разлика ових вредности

Рб	Назив јавне набавке	Назив партије уколико је обликована по партијама	Процењена вредност јавне набавке	Процењена вредност партије, ако је обликована по партијама	Добављач (назив и адреса)	Датум закључења уговора	Вредност закљученог уговора са ПДВ	Вредност испоручених добара по уговору у 2021. години са ПДВ	Вредност испоручених добара по уговору у 2022. години са ПДВ	Укупна вредност испоручених добара са ПДВ	Разлика вредности закљученог уговора и испоручених добара	Разлика вредности закљученог уговора и испоручених добара у %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11 (10+9)	12 (8-11)	13
1.	Медицински и лабораторијски материјал	обликована у 24 партије	8.850.000	7.875.000	Медицински депо плус доо, Нови Сад, Др Јована Рашковића 5	01.02.2021.	8.592.898	5.672.645	448.133	6.090.899	2.453.672	71%
2.	Поправка моторних возила 1/21	није обликована по партијама	2.200.000	није обликована по партијама	Аутосервис и трговина аутоделовима Вектра Апатин, Јуке Колака бб	24.05.2021.	1.675.900	922.530	668.920	1.591.450	84.450	95%
3.	Лабораторијски реагенси и потрошни материјал 2/21	Вредност и процењена вредност уговора се односе на партије 1,2,3,4 и 5 7. Средства за одржавање биохемијског анализатора	7.395.000	6.800.000	Yunusom доо Београд, Булевар ослобођења 185	06.07.2021.	6.728.375	2.725.749	2.621.893	5.347.643	1.380.732	79%
				340.000	Маклер доо, Београд, Београдска 39	06.07.2021.	316.800	124.800	19.200	144.000	172.800	45%
4.	Гориво за службена возила 3/21	није обликована по партијама	4.900.000	није обликована по партијама	Кнез Петрол доо, Београд, Царице Јелене 28	19.07.2021.	4.297.000	1.619.758	3.764.968	5.384.726	- 1.087.726	-25%
5.	Уља за ложење 4/21	Уље за ложење нискосумпорно гориво специјално НСТ-С Гасно уље екстра лако Евро ЕЛ	6.500.000	5.300.000	Кнежевић Петрол доо, Београд, Зрењанински пут 114б	19.10.2021.	5.893.200	3.903.561	4.670.307	8.573.868	- 2.680.668	-45%
				1.200.000	Кнез Петрол доо, Београд, Царице Јелене 28	19.10.2021.	1.104.000	852.720	-	852.720	251.280	77%
6.	Средства за хигијену 5/21	није обликована по партијама	1.000.000	није обликована по партијама	Медицински депо плус доо, Нови Сад, Др Јована Рашковића 5	08.11.2021.	1.070.826	97.378	785.221	882.599	188.227	82%
7.	Лабораторијски реагенси и потрошни материјал 6/21	6. Прибор и реагенси за Behring fibrinometar	8.850.000	255.000	Yunusom доо Београд, Булевар ослобођења 185	07.12.2021.	305.898	-	36.213	36.213	269.685	12%
8.	Кацеларијски материјал 7/21	1. Кацеларијски материјал 2. Тонери 3. Штампани материјал и образци	2.000.000	1.000.000	Sagittarius доо, Суботина, Рудић улца бр 2	14.12.2021.	896.969	-	412.286	412.286	484.682	46%
				200.000	I & D com доо, Београд, Вилине воде бб	14.12.2021.	148.872	5.280	121.716	126.996	21.876	85%
				800.000	Бирограф доо, Апатин, Лађарска 65	14.12.2021.	940.632	14.526	362.637	377.163	563.469	40%
9.	Заштитна опрема 8/21	није обликована по партијама	1.500.000	није обликована по партијама	Медицински депо плус доо, Нови Сад, Др Јована Рашковића 5	14.12.2021.	1.786.188	-	1.786.188	1.786.188	-	100%
10	Медицински потрошни материјал 9/21	Вредност и процењена вредност уговора се односе на партије 1,2,3,4,5,6,7 и 9 8. Тест траке за Ассу chek апарат за мерење шећера у крви 10. Рендген филмови и прибор Вредност и процењена вредност уговора се односе на партије 11 и 25 12. Папир и екг траке за апарате 13. Инструменти (пан хваталице, касете,...) 14. Тестови за урин и крв у столицама Вредност и процењена вредност уговора се односе на партије 15 и 16 Вредност и процењена вредност уговора се односе на партије 18, 19, 20 и 21 22. Тест траке за Contour plus апарат за мерење шећера у крви 24. Средства за обезбеђивање дисајног пута	8.850.000	3.420.000	Медицински депо плус доо, Нови Сад, Др Јована Рашковића 5	27.01.2022.	3.997.158	-	3.088.649	3.088.649	908.509	77%
				100.000	Adoc доо, Београд, Милорада Јовановића 11	27.01.2022.	90.652	-	14.080	14.080	76.572	16%
				400.000	Ecotrade BG доо, Ниш, Страхинића Бана 3	27.01.2022.	399.168	-	324.696	324.696	74.472	81%
				450.000	Prizma trade доо, Ниш, Светосавска 17	27.01.2022.	600.671	-	65.688	65.688	534.983	11%
				200.000	Велебит доо, Нови Сад, Булевар Војводе Степе 64	27.01.2022.	218.040	-	143.820	143.820	74.220	66%
				480.000	PTP Incl доо, Нови Сад, Позоришни трг 4	27.01.2022.	339.528	-	66.160	66.160	273.368	19%
				130.000	Promedia доо, Кикинда, Краљ Петра Првог 114	27.01.2022.	128.083	-	65.025	65.025	63.058	51%
				500.000	Суперлаб доо, Београд, Милутина Миланковића 25	27.01.2022.	707.484	-	194.363	194.363	513.121	27%
				2.550.000	Neo Yu dent доо, Нови Сад, Владике Ђурића 27	27.01.2022.	3.098.665	-	1.073.949	1.073.949	2.024.716	35%
				170.000	Medicexport-import доо, Београд, Даничарева 57	27.01.2022.	152.416	-	133.364	133.364	19.052	88%
55.000	Neomedica доо, Нови Сад, Косовска 25, локал 14	27.01.2022.	53.113	-	-	-	-	0%				



*Преглед поступака јавних набавки спроведених у 2022. години, вредности закључених уговора, испоручених добара и разлика ових вредности*

Р.Б.	Назив и број ЈН	Назив партије уколико је обликована по партијама	Процењена вредност јавне набавке	Процењена вредност за сваку партију, ако је обликована по партијама	Добављач (назив и адреса)	Датум закључења уговора	Вредност закљученог уговора са ПДВ	Вредност испоручених добара по уговору у 2022. години са ПДВ	Вредност испоручених добара до 30.06.2023. са ПДВ	Разлика вредности закљученог уговора и вредности испоручених добара
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 (9+8)	11 (8-10)
1.	Саобраћајна опрема - Санитетско возило 1/22	није обликована по партијама	4.900.000	није обликовано по партијама	Радња за производњу и монтажу медицинске опреме у кола хитне помоћи, специјална возила и трговину Марконис, Ниш, Булевар светог цара Константина бб	18.04.2022.	5.497.920	5.497.920	0	0
2.	Поправка моторних возила 2/22	није обликована по партијама	2.200.000	није обликовано по партијама	Аутосервис и трговина аутоделовима Вектра Апатин, Јуке Колака бб	24.05.2022.	1.308.840	791.370	458.830	58.640
3.	Лабораторијски реагенси и потрошни материјал 3/22	Вредност уговора се односи на партије 1,2,3,4,5 и 6	7.395.000	2.000.000,00	Унусом доо Београд, Булевар ослобођења 185	04.07.2022.	7.403.170	1.761.217	1.933.586	3.708.367
		7. Средства за одржавање биохемијског анализатора I lab 300+		340.000,00	Маклер доо, Београд, Београдска 39	04.07.2022.	316.800	0	124.800	192.000
4.	Гориво за службена возила 4/22	није обликована по партијама	5.500.000	није обликовано по партијама	Кнез Петрол доо, Београд, Царице Јелене 28	11.07.2022.	5.892.200	2.636.685	2.810.400	445.115
5.	Уља за ложење 5/22	Уље за ложење нискосумпорно гориво специјално НСГ-С	9.850.000	8.350.000,00	Уб Петрол доо, Уб, 1. маја 9	19.10.2022.	8.888.400	1.231.065	4.765.358	2.891.977
		Гасно уље екстра лако Евро ЕЛ	9.850.000	1.500.000,00	Кнез Петрол доо, Београд, Царице Јелене 28	19.10.2022.	1.655.680	1.064.820	0	590.860
6.	Средства за хигијену 6/22	није обликована по партијама	1.000.000	није обликовано по партијама	Медицински депо плус доо, Нови Сад, Др Јована Рашковића 5	14.11.2022.	1.197.720	164.681	0	1.033.040
7.	Канцеларијски материјал 7/22	1. Канцеларијски материјал	1.500.000	850.000,00	Папирдол доо, Чачак, Милоша Ћосића 6	13.12.2022.	1.221.612	0	307.473	914.139
		2. Тонери		200.000,00	I & D com доо, Београд, Вилине воде бб	13.12.2022.	155.016	0	62.052	92.964
		3. Штампани материјал и обрасци		450.000,00	Папирдол доо, Чачак, Милоша Ћосића 6	13.12.2022.	0	0	0	0
8.	Медицински материјал 8/22	обликовано у 21 партију	8.850.000	Уговори су закључени у 2023. години - извршавани у 2023. години.	9 закључених уговора, 18 обликованих партија	у току 2023.	8.606.251	0	1.047.457	7.558.794