



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
ДОМА ЗДРАВЉА АПАТИН**
по ревизији правилности и сврсисходности пословања
„Правилност и ефикасност поступака набавки у Дому здравља Апатин“



Број: 400-921/2023-05/24
Београд, 05. април 2024. године



Садржај:

1. УВОД	3
2. НЕПРАВИЛНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА	4
2.1 Планирање јавних набавки.....	4
2.1.1 Исказивање потреба за предметима набавке	4
2.1.2 Истраживање тржишта предмета набавке.....	4
2.1.3 Процењена вредност предмета набавке	5
2.2 Спровођење поступка јавне набавке	6
2.2.1 Техничке спецификације предмета набавке	6
2.2.2 Критеријуми за избор привредног субјекта	7
2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама.....	8
2.3.1 Извршење уговора о јавним набавкама	8
2.3.2 Измене уговора о јавним набавкама	8
2.3.3 Набавке испод прописаних прагова.....	9
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА	9



1. УВОД

У Извештају о ревизији правилности и сврсисходности пословања Правилност и ефикасност поступака набавки у Дому здравља Апатин, број: 400-921/2023-05/20 од 14. децембра 2023. године, Државна ревизорска институција (у даљем тексту: Институција) је навела закључке и налазе.

С обзиром на то да све откривене неправилности/несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од субјекта ревизије захтевала достављање одазивног извештаја.

Дом здравља Апатин (у даљем тексту: Дом здравља) је у остављеном року од 90 дана доставио одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице.

У одазивном извештају су приказане мере исправљања утврђених неправилности/несврсисходности. У послеревизионом поступку смо прегледали одазивни извештај, оценили његову веродостојност и оценили да ли су мере исправљања задовољавајуће.

У овом извештају:

- приказујемо неправилности/несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања, и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у одазивном извештају, задовољавајуће.



2. НЕПРАВИЛНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

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

2.1 Планирање јавних набавки

2.1.1 Исказивање потреба за предметима набавке

2.1.1.1 Опис неправилности

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.

2.1.1.2 Исказане мере исправљања

Одговорна лица Дома здравља су у одазивном извештају навела да је Дом здравља прихватио препоруку Државне ревизорске институције. У циљу поступања по наведеној препоруци Дом здравља ће формирати тим за планирање и изменити или донети нови Правилник о набавкама у Дому здравља којим ће се ближе уредити задужења и одговорности тима за планирање, да ће донети инструкције за планирање које ће садржати методологију за утврђивање и исказивање потреба за предметима набавке и оцену оправданости исказаних потреба, као и образце за исказивање потреба. Мере исправљања, у погледу наведених активности, биће предузете најкасније до 30. априла 2024. године. Такође, наводи се да ће у фази планирања набавки за 2025. годину, Дом здравља документовати све радње које се односе на исказивање потреба, у складу са Правилником о набавкама, као и да ће бити уведене контролне активности, у свим фазама поступка набавке, у складу са Правилником о набавкама. Наведене мере исправљања, биће предузете најкасније до 18. децембра 2024. године.

Достављени докази:

- Акциони план за поступање по препорукама Државне ревизорске институције.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа, оценићемо да ли је неправилност / несврсисходност отклоњена. Отклањање утврђене неправилности / несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

2.1.2 Истраживање тржишта предмета набавке

2.1.2.1 Опис неправилности

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 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.

2.1.2.2 Исказане мере исправљања

Одговорна лица Дома здравља у одазивном извештају су навела да је Дом здравља прихватио препоруку Државне ревизорске институције. У циљу поступања по наведеној препоруци Дом здравља ће формирати тим за планирање и изменити или донети нови Правилник о набавкама у Дому здравља којим ће се ближе уредити задужења и одговорности тима за планирање, те да ће мера исправљања у погледу наведених активности бити предузета најкасније до 30. априла 2024. године. Такође, наведено је да ће Дом здравља у фази планирања набавки за 2025. годину спроводити свеобухватно истраживање тржишта предмета набавке, евидентирати и документовати све радње и увести контролне активности у свим фазама поступка набавке, у складу са Правилником о набавкама и инструкцијама. Наведене мере исправљања, биће предузете најкасније до 18. децембра 2024. године.

Достављени докази:

- Акциони план за поступање по препорукама Државне ревизорске институције.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа, оценићемо да ли је неправилност / несврсисходност отклоњена. Отклањање утврђене неправилности / несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

2.1.3 Процењена вредност предмета набавке

2.1.3.2 Опис неправилности

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.

2.1.3.3 Исказане мере исправљања

Одговорна лица Дома здравља су у одазивном извештају навела да је Дом здравља прихватио препоруку Државне ревизорске институције. У циљу поступања по наведеној препоруци Дом здравља ће формирати тим за планирање и изменити или донети нови Правилник о набавкама у Дому здравља којим ће се ближе уредити задужења и одговорности тима за планирање, те да ће мера исправљања у погледу наведених активности бити предузета најкасније до 30. априла 2024. године. Пре покретања поступка јавне набавке Дом здравља ће поново испитати цене предмета набавке на тржишту како би се уверили да је процењена вредност из Плана јавних набавки валидна и у време покретања поступка. Такође, Дом здравља ће у фази планирања набавки за 2025. годину спроводити свеобухватно истраживање тржишта предмета набавке, евидентирати и документовати све радње и увести контролне активности у свим фазама поступка набавке, у складу са Правилником о набавкама и



инструкцијама. Наведене мере исправљања, биће предузете најкасније до 18. децембра 2024. године.

У одазивном извештају се такође наводи да је Дом здравља почео да врши контролу исправности одређивања процењене вредности набавке, тако што пре покретања набавке врши поновно испитивање цена предмета набавке на тржишту.

Достављени докази:

- Акциони план за поступање по препорукама Државне ревизорске институције;
- Записник о истраживању тржишта за ЈН 8/2023, број: 04-8/2-23 од 22.12.2023. године и понуде потенцијалних понуђача о актуелним ценама, према техничким спецификацијама које су им достављене за наведену јавну набавку.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа, оценићемо да ли је неправилност / несврсисходност отклоњена. Отклањање утврђене неправилности / несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

2.2 Спровођење поступка јавне набавке

2.2.1 Техничке спецификације предмета набавке

2.2.1.1 Опис неправилности

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 набавке може створити ризик да исте неће увек одговарати стварним потребама наручиоца, што може утицати на ефикасност у поступцима набавки.

2.2.1.2 Исказане мере исправљања

Одговорна лица Дома здравља су у одазивном извештају навела да је Дом здравља прихватио препоруку Државне ревизорске институције, те да ће техничке спецификације предмета набавке сачињавати на основу резултата истраживања тржишта у складу са Правилником о набавкама и да ће увести контролне активности у свим фазама поступка набавке у складу са Правилником о набавкама. Наведене мере исправљања, биће предузете најкасније до 18. децембра 2024. године.

У одазивном извештају се такође наводи да је Дом здравља у поступцима јавних набавки које је покренуо, односно спровео до дана подношења Одазивног извештаја, сачињавао моделе уговора, односно закључивао уговоре са добављачима у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања



сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода, захтевају плаћања у више година.¹

Достављени докази:

- Акциони план за поступање по препорукама Државне ревизорске институције;
- Уговор, број: 04-7/20-23 од 26.12.2023. године, закључен након спроведеног поступка ЈН 7/2023 - Канцеларијски материјал и Уговор, број: 04-8/46-23 од 01.02.2024. године, закључен након спроведеног поступка ЈН 8/2023 - Медицински и лабораторијски потрошни материјал.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа, оценићемо да ли је неправилност / несврсисходност отклоњена. Отклањање утврђене неправилности / несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

2.2.2 Критеријуми за избор привредног субјекта

2.2.2.1 Опис неправилности

Дом здравља 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.

2.2.2.2 Исказане мере исправљања

Одговорна лица Дома здравља су у одазивном извештају навела да је Дом здравља прихватио препоруку Државне ревизорске институције и да ће увести контролне активности у свим фазама поступка набавке у складу са Правилником о набавкама. Наведене мере исправљања, биће предузете најкасније до 18. децембра 2024. године.

У одазивном извештају се такође наводи да је Дом здравља у току 2023. године код набавке Канцеларијског материјала (у којој су у претходном периоду захтевани спорни критеријуми који нису у логичној вези са предметом набавке и могу да ограничавају конкуренцију), престао да их поставља као критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта.

Достављени докази:

- Акциони план за поступање по препорукама Државне ревизорске институције;
- Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта за ЈН 7/2023 - Канцеларијски материјал.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа, оценићемо да ли је неправилност / несврсисходност отклоњена. Отклањање утврђене неправилности / несврсисходност је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

¹ „Службени гласник РС“, бр. 21/14 и 18/19.



2.3 Праћење извршења уговора о јавним набавкама

2.3.1 Извршење уговора о јавним набавкама

2.3.1.1 Опис неправилности

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.

2.3.1.2 Исказане мере исправљања

Одговорна лица Дома здравља су у одазивном извештају навела да је Дом здравља прихватио препоруку Државне ревизорске институције и да ће увести контролне активности у свим фазама поступка набавке у складу са Правилником о набавкама. Такође, наводи се да ће приликом закључења уговора у наредним набавкама именовати лице које ће бити задужено за праћење извршења уговора и које ће достављати извештај о извршењу уговора службенику за јавне набавке и да ће бити успостављене контролне активности како не би дошло до прекорачења уговореног износа. Наведене мере исправљања, биће предузете најкасније до 18. децембра 2024. године.

Достављени докази:

- Акциони план за поступање по препорукама Државне ревизорске институције.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа, оценићемо да ли је неправилност / несврсисходност отклоњена. Отклањање утврђене неправилности / несврсисходност је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

2.3.2 Измене уговора о јавним набавкама

2.3.2.1 Опис неправилности

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.

2.3.2.2 Исказане мере исправљања

Одговорна лица Дома здравља су у одазивном извештају навела да је Дом здравља прихватио препоруку Државне ревизорске институције и да ће увести контролне активности у свим фазама поступка набавке у складу са Правилником о набавкама. Такође, ускладиће одредбе Правилника о набавкама са одредбама Закона о јавним набавкама и у случају измене



уговора поштовати члан 158 Закона о јавним набавкама². Наведене мере исправљања, биће предузете најкасније до 18. децембра 2024. године.

Достављени докази:

- Акциони план за поступање по препорукама Државне ревизорске институције.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа, оценићемо да ли је неправилност / несврсисходност отклоњена. Отклањање утврђене неправилности / несврсисходност је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

2.3.3 Набавке испод прописаних прагова

2.3.3.1 Опис неправилности

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.

2.3.3.2 Исказане мере исправљања

Одговорна лица Дома здравља су у одазивном извештају навела да је Дом здравља прихватио препоруку Државне ревизорске институције и да ће увести контролне активности у свим фазама поступка набавке у складу са Правилником о набавкама. Такође, наводи се да ће кроз измене планова о јавним набавкама и набавкама на које се закон не примењује, обезбедити примену закона на све набавке и спроводити и документовати радње током планирања и спровођења поступка у складу са Правилником о набавкама. Наведене мере исправљања, биће предузете најкасније до 18. децембра 2024. године.

Достављени докази:

- Акциони план за поступање по препорукама Државне ревизорске институције.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа, оценићемо да ли је неправилност / несврсисходност отклоњена. Отклањање утврђене неправилности / несврсисходност је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.

3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо одазивни извештај, који је поднео Дом здравља Апатин. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице Дома здравља Апатин, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације (доказа за отклоњене неправилности/несврсисходности другог приоритета и акта субјекта ревизије којим су планиране активности на отклањању откритих

² „Службени гласник РС“, број 91/19.



неправилности/несврсисходности). Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо да су мере исправљања, описане у одазивном извештају који је поднео поднео Дом здравља Апатин задовољавајуће.

Напомена:

У складу са одредбама члана 37 Закона о Државној ревизорској институцији, а након истека рокова исказаних у одазивном извештају, потребно је да обавештавате Државну ревизорску институцију о предузетим мерама и активностима о отклањању откривених неправилности/несврсисходности према роковима из одазивног извештаја и доставите одговарајуће доказе.

По истеку три године Државна ревизорска институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откривених неправилности/несврсисходности.

У ове ефекте укључиће се и ефекти које будете ви исказали предузетим мерама и активностима из одазивног извештаја.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
05. април 2024. године