



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**Извештај о ревизији правилности пословања
Специјалне болнице за рехабилитацију „Гамзиград”, Гамзиградска Бања,
Зајечар, у делу који се односи на увећање плата запослених у периоду
од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке у периоду
од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године**



Број: 400-969/2020-05/10
Београд, 30. новембар 2020. године

Мисија

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

¹ Насловна слика преузета са странице <http://zajecaronline.com/gamzigradska-banja-biser-istocne-srbije/>

Зашто смо спровели ову ревизију?

Теме за ревизију правилности пословања одређене су на основу резултата до сада спроведених ревизија финансијских извештаја и правилности пословања здравствених установа као корисника средстава Републичког фонда за здравствено осигурање.

Код расхода за запослене у делу увећања плате из сопствених прихода утврђено је да елементи за обрачун и исплату увећања плате из сопствених прихода нису уређени општим актом здравствене установе, да нису утврђени укупни приходи из којих се може вршити увећање плате, као ни расходи који су настали остваривањем ових прихода, да увећање плате из сопствених прихода није вршено сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном сопственом приходу, да је увећање плате вршено супротно прописима и интерном акту.

У до сада спроведеним ревизијама утврђене су неправилности у вези са планирањем, спровођењем и праћењем извршења јавних набавки што указује на слабости и одсуство интерних контрола у вези са вршењем послова јавних набавки.

Циљ ове ревизије је да обезбеди довољно валидних података за оцену примене прописа из области расхода за запослене и јавних набавки и давање препорука за унапређење пословања здравствених установа како би се обезбедило наменско трошење средстава и извршавање расхода у складу са прописима.

Шта смо препоручили?

За уређење области која је била предмет ревизије дато је 10 препорука које су усмерене на:

- 1) предузимање мера и активности на усклађивању Појединачног колективног уговора Специјалне болнице са прописима којима је регулисана ова област;
- 2) доношење општег акта којим се утврђују нормативи и стандарди рада за вредновање резултата рада запослених;
- 3) утврђивање прихода, расхода и учешћа трошкова рада у оствареном приходу, увећање плата сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу;
- 4) обрачун увећања плате запосленима по основу стимулације у складу са прописима;
- 5) евидентирање свих радњи и аката током планирања поступака јавних набавки;
- 6) контролне поступке којима ће обезбедити да се набавке, планирају и спроводе у складу са Законом о јавним набавкама, као и повећање обима набавке и преузимање обавеза по вишегодишњим уговорима.

Резиме

Специјална болница за рехабилитацију „Гамзиград” Гамзиградска Бања, Зајечар (у даљем тексту: „Специјална болница”):

- Није ускладила Појединачни колективни уговор са важећим прописима у делу увећања плата запосленима.
- Нема општи (интерни) акт којим се ближе утврђују нормативи и стандарди рада за вредновање резултата рада запослених, као основе за увећање плата.

Није утврдила структуру цене здравствених услуга које пружа уз наплату, односно није утврдила сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу које представља основ увећања плата запослених

Извршила је расходе по основу стимулације у износу од 2,41 милиона динара а да није:

- утврдила структуру цене здравствених и других услуга које пружа уз наплату,
- утврдила сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу које представља основ увећања плата запослених,
- за сваки месец обезбедила податке о оствареним приходима и извршеним расходима и о томе обавестила репрезентативни синдикат.

Вршила је набавке које нису у складу са Законом о јавним набавкама

Извршила је набавку добара и услуга у износу од 1,82 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

Није документовала да је процењену вредност јавних набавки одредила на основу истраживања тржишта предмета набавки.

Није прибавила писану сагласност Управног одбора за преузимање обавеза на основу уговора, а које ће доспевати и бити укључене у финансијски план за наредне две године од дана закључења уговора.

Утврдила је моделе уговора о набавци добара и услуга, који не садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Није евидентирала податке о извршењу закључених уговора и податке о поступцима јавних набавки из Обрасца Б у тромесечним извештајима о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима у 2018. и 2019. години које је доставила Управи за јавне набавке.

САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ	5
1. УВЕЋАЊЕ ПЛАТЕ ЗАПОСЛЕНИХ.....	5
1.1. Појединачни колективни уговор Специјалне болнице садржи одредбе које нису у складу са важећим прописима у делу увећања плата запослених.....	5
1.2. Специјална болница нема општи (интерни) акт којим се ближе утврђују нормативи и стандарди рада за вредновање резултата рада запослених, као основе за увећање плата	6
1.3. Специјална болница није утврдила структуру цене здравствених и других услуга које пружа на тржишту, односно није утврдила сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу	7
1.4. Специјална болница је извршила расходе по основу увећања плате запослених у износу од 2,41 милиона динара, а да није у потпуности поштовала одредбе прописа који уређују ову област.	8
1.5. Специјална болница је увећање плате запосленима обрачунавала и на накнаде плате	9
2. ЈАВНЕ НАБАВКЕ.....	10
2.1. Специјална болница је донела Правилник о начину обављања послова јавне набавке и исти је објавила на својој интернет страници	10
2.2. Планови јавних набавки за 2018. годину и 2019. годину садрже све прописане елементе и објављени су на Порталу јавних набавки.....	10
2.3. Специјална болница није документовала да је процењену вредност јавних набавки одредила на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке.....	11
2.4. Специјална болница је у 2018. и 2019. години вршила набавку добара без закљученог уговора и спроведеног поступка јавне набавке	11
2.5. Специјална болница је закључила вишегодишњи уговор без писане сагласности Управног одбора.....	12
2.6. Специјална болница послове јавних набавки у делу извештавања није обавила у складу са Законом о јавним набавкама.	13
Скретање пажње.....	14
II ПРЕПОРУКЕ	15
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА.....	16
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ.....	18
1. Предмет ревизије.....	18
2. Ревидирани период пословања	18
3. Информације о субјекту ревизије	18
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима.....	19
5. Критеријуми.....	20
6. Методологија рада.....	20
7. Стандарди ревизије примењени у ревизији	20
V Прилог 1 – Увећање плата запослених.....	21
VI Прилог 2 – Јавне набавке	26
VII Прилог 3 - Друга питања	37

І ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. УВЕЋАЊЕ ПЛАТЕ ЗАПОСЛЕНИХ

1.1. Појединачни колективни уговор Специјалне болнице садржи одредбе које нису у складу са важећим прописима у делу увећања плата запослених

1.1.1. Специјална болница примењује Појединачни колективни уговор за Завод за специјализовану рехабилитацију „Гамзиград” Гамзиградска Бања, Зајечар¹ којим је уређено увећање месечне плате запосленима до 20% за надпросечне резултате рада, односно до 30% из прихода које установа оствари изван средстава здравственог осигурања.

Одредбама члана 12 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама² уређено је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима, могу увећати плате утврђене у складу са овим законом и актом Владе из члана 8 овог закона до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом.

Одредбама члана 129 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице, уређено је да на основу извештаја о извршеним пословима и задацима и радне листе које доставља шеф службе за сваког запосленог, директор опредељује зараду запосленог. Запосленом који постиже надпросечне резултате рада директор може повећати месечну зараду до 20%. Појединачним колективним уговором Специјалне болнице, одредбама члана 132 уређено је да из прихода које установа оствари изван средстава здравственог осигурања директор може, по основу тих прихода, поједином запосленом увећати зараду до 30%, о чему доноси решење.

Одредбе члана 129 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице, које предвиђају могућност исплате стимулативног увећања плата запослених за надпросечне резултате рада до 20% на терет средстава обавезног здравственог осигурања, нису у складу са одредбама члана 12 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Увећање плата запослених (*поднаслов „Правни основ за увећање плате”*).

¹ Појединачни колективни уговор за Завод за специјализовану рехабилитацију „Гамзиград“ Гамзиградска Бања, Зајечар, донет 2000. године.

² „Службени гласник РС“ бр. 34/01, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 116/08 - др. закони, 92/11, 99/11 - др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 - др. закон, 113/17 - др. закони, 95/18 - др. закони и 86/19 - др. Закони.

1.2. Специјална болница нема општи (интерни) акт којим се ближе утврђују нормативи и стандарди рада за вредновање резултата рада запослених, као основе за увећање плата

1.2.1. Одговорна лица Специјалне болнице нису донела општи (интерни) акт којим се ближе утврђује допринос запосленог на основу норматива и стандарда рада, односно норми за вредновање резултата рада као основе за увећање плата.

Појединачним колективним уговором Специјалне болнице, уређено је да на основу извештаја о извршеним пословима и задацима и радне листе које доставља шеф службе за сваког запосленог, директор опредељује зараду запосленог. Запосленом који постиже надпросечне резултате рада директор може повећати месечну зараду до 20%. Приликом оцењивања доприноса у раду запосленог, шеф службе односно директор нарочито цени: квалитет извршених послова, стручност и благовременост у раду, залагање, однос према пацијентима и сарадницима, однос према имовини и др. (одредбе члана 129 и 130).

Одредбама члана 131 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице, уређено је да се допринос запосленог утврђује на основу норматива и стандарда рада, односно норми које утврђује директор општим актом. До доношења општег акта за утврђивање зарада запослених полази се од испуњења донетих планова и програма рада. Имајући у виду да је Појединачни колективни уговор Специјалне болнице на снази од 2000. године, а да општи (интерни) акт којим се утврђују нормативи и стандарди рада као основа за увећање плата запосленима није донет, утврђено је да одговорна лица Специјалне болнице нису поступила у складу са одредбом члана 131 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 2).

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Увећање плата запослених (*поднаслов „Правни основ за увећање плате”*).

1.3. Специјална болница није утврдила структуру цене здравствених и других услуга које пружа на тржишту, односно није утврдила сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу

1.3.1 Специјална болница није утврдила структуру трошкова који чине цену здравствених и других услуга које се пружају на тржишту, односно није обезбедила услове:

- за утврђивање висине прихода који се могу у складу са прописима издвојити за увећање плате запослених,
- за утврђивање учешћа трошкова рада у оствареним приходима.

Одредбом члана 146 став 2 Закона о здравственој заштити је прописано да се здравствене услуге које здравствена установа пружа грађанима на њихов захтев, као и здравствене услуге које нису обухваћене обавезним здравственим осигурањем, наплаћују од грађана по ценама које утврди управни одбор здравствене установе.

Одредбом члана 196 Закона о здравственом осигурању је прописано да Републички фонд доноси акт којим се, између осталог, утврђују и цене здравствених услуга, односно трошкови здравствене заштите, који се утврђују на основу неких од наведених елемената: 1) номенклатуре здравствених услуга; 2) норматива и стандарда рада, када је то неопходно за утврђивање цене, односно трошкова; 3) трошкова уложеног рада запослених у пружању здравствених услуга који се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања; 4) анализе трошкова здравствене заштите; 5) амортизације прописане законом, односно другим прописима; 6) материјалних трошкова и 7) других законских обавеза.

Одредбом члана 161 односно 146 Закона о здравственој заштити прописано је да здравствене услуге које здравствена установа, односно приватна пракса, пружа грађанима на њихов захтев, као и здравствене услуге које нису обухваћене здравственим осигурањем, наплаћују се од грађана, по ценама које утврди управни одбор здравствене установе у јавној својини, оснивач здравствене установе у приватној својини, односно оснивач приватне праксе.

Специјална болница је утврдила цене услуга које се пружају уз наплату без структуре трошкова који чине ту цену, односно који настају пружањем тих услуга. На тај начин није обезбедила услове за праћење трошкова који настају приликом остваривања сопствених прихода, па тако ни услове за примену члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

Директор Специјалне болнице је у току 2019. године доносио решења о додели стимулације запосленима, а на основу предлога непосредног руководиоца запосленог, због надпросечних резултата рада. Пре доношења решења о одређивању стимулације није утврђивано учешће трошкова рада у оствареном приходу на месечном нивоу.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Увећање плата запослених (поднаслов „Правни основ за увећање плате”).

1.4. Специјална болница је извршила расходе по основу увећања плате запослених у износу од 2,41 милиона динара, а да није у потпуности поштовала одредбе прописа који уређују ову област.

1.4.1. Специјална болница је у току 2019. године увећавала плате запосленима (стимулација) и по том основу извршила расходе у износу од 2,41 милиона динара, а да није:

- на месечном нивоу утврђивала приходе и расходе из прихода за остваривање права на увећање плате по основу стимулације,
- утврдила сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу.

Одредбом члана 93 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу и то до висине оствареног прихода. као и да су у обавези да за сваки месец утврде приходе и расходе за остваривање тог права.

Специјална болница је вршила обрачун увећања плате запосленима - стимулацију и по том основу извршила расходе у износу од 2,41 милиона динара, а да није утврдила сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу и за сваки месец обезбедила податке о оствареним приходима и извршеним расходима, што није у складу са одредбама члана 12 ст. 2 и 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама и одредбама члана 93 став 1 и 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Увећање плата запослених (*поднаслов „Одобрени и извршени расходи за исплату увећања плате”*).

1.4.2. Специјална болница није у току 2019. године обавештавала репрезентативни синдикат на месечном нивоу о оствареним приходима и извршеним расходима за исплату стимулације, што није у складу са одредбом члана 93 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Одредбом члана 93 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање права на исплату стимулације и да о томе обавести репрезентативни синдикат.

Специјална болница, није у току 2019. године обавештавала репрезентативни синдикат о оствареним месечним приходима и расходима за остваривање права на увећање плата, што није у складу са одредбом члана 93 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Увећање плата запослених (*поднаслов „Одобрени и извршени расходи за исплату увећања плате”*).

1.5. Специјална болница је увећање плате запосленима обрачунавала и на накнаде плате

1.5.1 Специјална болница је вршила стимулативно увећање плата запосленима до 30%, применом основице у коју је укључена и накнада плате за време коришћења годишњег одмора.

Одредбама члана 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се плата запослених који се финансирају из доприноса за социјално осигурање утврђују на основу: основице за обрачун плата, коефицијента, додатка на плату, обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, у складу са законом, као и дела плате по основу радног учинка. Законом о платама у државним органима и јавним службама, одредбама члана 12 прописано је да се елементи за обрачун и исплату увећане плате по основу стимулације утврђују општим актом послодавца, као и да се плате могу увећати из остварених прихода који нису јавни, сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу.

Појединачним колективним уговором Специјалне болнице уређено је да се по основу резултата рада увећава плата запосленима, с тим да се допринос запосленог утврђује се на основу норматива и стандарда рада, односно норми које утврђује директор општим актом. До доношења општег акта за утврђивање зарада запослених полази се од испуњења донетих планова и програма рада (одредбе чл. 129 - 132 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице).

У поступку ревизије утврђено је да су одговорна лица Специјалне болнице у случајевима када су запослени део месеца били на годишњем одмору, као основицу за обрачун стимулације (за део месеца у којем су радили) узимали и накнаду за годишњи одмор, што није у складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и чл. 129 - 132 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице. Обзиром да запослени за време коришћења годишњег одмора нису били радно ангажовани, односно нису учествовали у остваривању прихода из којих се исплаћује стимулација, нема основа за укључивање накнада плате за време коришћења годишњег одмора у основицу за обрачун и исплату стимулације.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Увећање плата запослених (*поднаслов „Одобрени и извршени расходи за исплату увећања плате”*).

2. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

2.1. Специјална болница је донела Правилник о начину обављања послова јавне набавке и исти је објавила на својој интернет страници

2.1.1 Специјална болница је донела Правилник о начину обављања послова јавне набавке у Специјалној болници за рехабилитацију „Гамзиград“ у Зајечару - Гамзиградска Бања, као и измене и допуне истог правилника.

2.1.2 Специјална болница је на својој интернет страници објавила Правилник о начину обављања послова јавне набавке у Специјалној болници за рехабилитацију „Гамзиград“ у Зајечару - Гамзиградска Бања.

Одредбама члана 22 Закона о јавним набавкама је утврђено, између осталог, да је Наручилац дужан да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца, а нарочито начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци. У истом члану је утврђено и да су наручиоци дужни да интерни акт објаве на својој интернет страници.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Доношење и примена аката у вези са планирањем и извештавањем о јавним набавкама”).

2.2. Планови јавних набавки за 2018. годину и 2019. годину садрже све прописане елементе и објављени су на Порталу јавних набавки

2.2.1 План јавних набавки за 2018. годину и План јавних набавки за 2019. годину, које је донела Специјална болница, садрже све прописане елементе.

2.2.2 Специјална болница је објавила План јавних набавки за 2018. и План јавних набавки за 2019. годину на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

Одредбама члана 51 став 1 Закона о јавним набавкама је утврђено да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи: редни број јавне набавке, предмет јавне набавке, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке, оквирни датум покретања поступка, оквирни датум закључења уговора, оквирни рок трајања уговора. У ставу 3 истог члана утврђено је и да план јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки”).

2.3. Специјална болница није документовала да је процењену вредност јавних набавки одредила на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке

2.3.1 Специјална болница није обезбедила писани траг да је процењену вредност јавних набавки одредила на основу истраживања тржишта, односно извршила проверу цена и квалитета добара у време покретања поступака јавних набавки у 2018. и 2019. години.

Одредбом члана 64 став 3 Закона о јавним набавкама је утврђено да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора бити валидна у време покретања поступка.

Истим законом је у члану 16 прописано и да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.

Специјална болница није обезбедила писани траг да је процењену вредност јавних набавки одредила на основу истраживања тржишта, односно да је процењена вредност валидна у време покретања поступака јавних набавки у 2018. и 2019. години, што није у складу са одредбама члана 64 став 3, а у вези са одредбама члана 16 став 1 тачке 1) и 2) Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Процењена вредност јавних набавки”).

2.4. Специјална болница је у 2018. и 2019. години вршила набавку добара без закљученог уговора и спроведеног поступка јавне набавке

2.4.1 Специјална болница за рехабилитацију је у току 2018. и 2019. године, преузела обавезе и извршила расходе за набавку добара (намирница и пића) у укупном износу од најмање 1,82 милиона динара без закљученог уговора и спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

Одредбом члана 7 и 7а Закона о јавним набавкама прописани су случајеви изузећа од примене Закона о јавним набавкама.

Одредбама члана 31 Закона о јавним набавкама, прописано је да се додела уговора врши у отвореном или рестриктивном поступку, а може се вршити и у другим поступцима јавне набавке, ако су за то испуњени услови прописани Законом о јавним набавкама.

Специјална болница за рехабилитацију је у току 2018. и 2019. године, преузела обавезе и извршила расходе за набавку добара (намирница и пића) у укупном износу од најмање 1,82 милиона динара без закљученог уговора и спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 31 Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 8).

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Јавна набавка пића и намирница”).

2.5. Специјална болница је закључила вишегодишњи уговор без писане сагласности Управног одбора

2.5.1 Специјална болница није прибавила писану сагласност Управног одбора за преузимање обавеза на основу Уговора – Одржавање МИС софтвера, а које ће доспевати и бити укључене у финансијски план за наредне две године од дана закључења уговора

Одредбом члана 54 став 1 и 6 Закона о буџетском систему утврђено је да обавезе које преузимају директни, односно индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају одговарати апропријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години. Изузетно од става 1 овог члана, корисници могу преузети обавезе по уговорима који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година, под условом да пре покретања поступка јавне набавке имају обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у тој буџетској години, као и да прибаве писану сагласност Министарства, локалног органа управе надлежног за финансије, односно управног одбора организације за обавезно социјално осигурање за обавезе које ће доспевати и бити укључене у финансијски план за наредне две године.

Одредбом члана 3 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 корисници могу преузимати обавезе по вишегодишњем уговору из члана 2 ове уредбе под условом да пре покретања поступка јавне набавке имају обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у текућој буџетској години и прибаве сагласност министарства надлежног за послове финансија, локалног органа управе надлежног за финансије, односно управног одбора корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање за обавезе које ће доспевати и бити укључене у финансијске планове за наредне две године.

Специјална болница није прибавила писану сагласност Управног одбора за преузимање обавеза на основу Уговора – Одржавање МИС софтвера, а које ће доспевати и бити укључене у финансијски план за наредне две године од дана закључења уговора, што није у складу са одредбама члана 54 став 6 Закона о буџетском систему и члана 3 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Преговарачки поступак без објављивања јавног позива, бр. ПП 1/2018 – Одржавање МИС софтвера”).

2.5.2 Специјална болница није у модел уговора, као обавезни елемент конкурсне документације која се припрема у поступку јавне набавке добара и услуга, као и у уговоре у поступцима јавних набавки који се извршавају у две буџетске године, унела 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.

Одредбом члана 7 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.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Уговори у поступцима јавних набавки који се извршавају у две буџетске године”).

2.6. Специјална болница послове јавних набавки у делу извештавања није обавила у складу са Законом о јавним набавкама.

2.6.1. Специјална болница није евидентирала податке о извршењу закључених уговора и податке о поступцима јавних набавки из Обрасца В у тромесечним извештајима о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима у 2018. и 2019, а које је доставила Управи за јавне набавке.

Одредбама члана 132 Закона о јавним набавкама је утврђено, између осталог и да је наручилац дужан да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама. У складу са наведеним чланом наручилац доставља у електронској форми Управи за јавне набавке тромесечни извештај о спроведеним поступцима јавне набавке, спроведеним поступцима набавке на које није примењивао одредбе овог закона, спроведеним преговарачким поступцима без објављивања позива за подношење понуда, трошковима припремања понуда у поступцима јавне набавке, закљученим уговорима о јавној набавци, јединичним ценама добара, услуга и најзаступљенијих радова, измењеним уговорима о јавној набавци, обустављеним поступцима јавне набавке, поступцима у којима је поднет захтев за заштиту права и поништеним поступцима и извршењу уговора о јавној набавци.

Одредбама члана 3 Правилника о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама утврђени обавезни подаци тромесечних извештаја о јавним набавкама.

Специјална болница није евидентирала податке о извршењу закључених уговора и податке о поступцима јавних набавки из Обрасца Б у тромесечним извештајима о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима у 2018. и 2019, а које је доставила Управи за јавне набавке, што није у складу са одредбама члана 132 Закона о јавним набавкама и члана 3 Правилника о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама.

За отклањање утврђене неправилности није дата препорука Специјалној болници, јер Законом о јавним набавкама који се примењује почев од 1. јула 2020. године, није прописана обавеза наручиоца да Канцеларији за јавне набавке доставља тромесечне извештаје о јавним набавкама.

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Извештаји о јавним набавкама”).

Скретање пажње

- 1) Скрећемо пажњу да се из формулације одредби члана 12 ст. 1 и 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама изводи закључак да се укупни приходи који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима могу расподелити на увећање плата, што није у складу са економским принципима, јер се за увећање плата може користити само део прихода који остаје након покрића свих расхода насталих стицањем тих прихода. Оваква формулација одредби члана 12 ст. 1 и 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама доводи до ризика да се финансирање расхода насталих пружањем услуга које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања преваљује на терет средстава доприноса за обавезно здравствено осигурање, док се приход остварен из извора „који нису јавни приходи“ користи за исплату увећања плата.
- 2) Скрећемо пажњу да је одредбама члана 95 став 2 Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, број 25/19), прописано да специјална болница која у обављању здравствене делатности користи природни фактор лечења може пружати и услуге из туризма, у складу са прописима који уређују област туризма, али да одредбама Закона о јавним службама, Закона о здравственој заштити, као и другим прописима није уређено право на расподелу добити, односно обавеза покрића губитака који настану из туристичке делатности специјалне болнице.

Потребно је да надлежни органи анализирају стање у овој области и у оквиру својих надлежности предузму мере и активности за уређење овог питања.
- 3) Скрећемо пажњу да министар финансија, у складу са својим овлашћењем из члана 47 став 5 Закона о изменама и допунама закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 93/12), није ближе уредио начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода што условљава различито поступање и нетранспарентност коришћења сопствених прихода у здравственим установама.

Ово питање није утицало на наше закључке о правилности пословања у делу увећања плата запослених из сопствених прихода здравствене установе.

II ПРЕПОРУКЕ

ПРИОРИТЕТ 1³ (висок)

Препорука број 1: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице, да предузму мере и активности како би одредбе Појединачног колективног уговора Специјалне болнице у делу увећања плата запослених биле усклађене са прописима којима је регулисана ова област.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице, да предузму мере и активности из своје надлежности и донесу општи акт којим се утврђују нормативи и стандарди рада за вредновање резултата рада запослених, у складу са одредбама члана 131 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице.

Препорука број 3: Препоручујемо одговорним лицима Специјалне болнице да утврде структуру трошкова који чине цену услуга које се пружају на тржишту и на тај начин обезбеде услове за утврђивање висине прихода који се могу у складу са прописима издвојити за увећање плате запослених, као и за утврђивање учешћа трошкова рада у оствареном приходу.

Препорука број 4: Препоручујемо одговорним лицима Специјалне болнице да обрачун и исплату увећања плате врше сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, у складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 93 ст. 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 5: Препоручујемо одговорним лицима Специјалне болнице да на месечном нивоу обавештавају репрезентативни синдикат о висини остварених прихода и извршеним расходима за исплату стимулације у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да обрачун увећања плате запосленима по основу стимулације врше у складу са одредбама члана 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама и одредбама чл. 129 – 132 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице.

Препорука број 7: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да предузму мере за документовање свих радњи и аката током планирања поступака јавних набавки.

Препорука број 8: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да успоставе и спроведу контролне поступке којима ће обезбедити да се набавке, за које не постоји разлог за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке, планирају и спроведу у складу са Законом о јавним набавкама.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да пре покретања поступака јавних набавки на основу којих се преузимају обавезе по вишегодишњем уговору, прибаве сагласност Управног одбора Специјалне болнице.

³ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

Препорука број 10: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да предузму мере да модели уговора као обавезни део конкурсне документације и закључени уговори о набавци добара, услуга и радова, а по којима се расходи извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Специјална болница за рехабилитацију „Гамзиград” Гамзиградска Бања, Зајечар, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији⁴, дужна је да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Специјална болница за рехабилитацију „Гамзиград” Гамзиградска Бања, Зајечар, је обавезна да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама. За мере исправљања је дужна да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1) за налазе, односно неправилности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана, Специјална болница за рехабилитацију „Гамзиград” Гамзиградска Бања, Зајечар обавезна је да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања.

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 оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

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

⁴ Закон о Државној ревизорској институцији („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон).

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

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
30. новембар 2020. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу одредби Закона о Државној ревизорској институцији⁵, Програма ревизије за 2020. годину и Закључка о спровођењу ревизије⁶.

1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања Специјалне болнице за рехабилитацију „Гамзиград“, Гамзиградска Бања, Зајечар, улица Бањски трг број 12, који се односи на: 1) увећање плата запослених и 2) јавне набавке.

2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду:

- 1) од 1. јануара до 31. децембра 2019. године, за увећање плата запослених и
- 2) од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године, за јавне набавке.

3. Информације о субјекту ревизије

Назив: Специјална болница за рехабилитацију „Гамзиград“

Седиште и адреса: 19228 Гамзиградска Бања, улица Бањски трг број 12

Матични број: 07268211

Порески идентификациони број: 101329411

Јединствени број буџетског корисника: 02603

Број уписа у регистар: Фи-18/07 од 5.3.2007. године.

Историјат Специјалне болнице за рехабилитацију „Гамзиград”

Специјална болница за рехабилитацију „Гамзиград” је изграђена 1978. године и налази се у Гамзиградској бањи, једанаест километара од Зајечара и то на адреси Бањски трг број 12, 19228 Гамзиградска Бања, имејл: office@gamzigradskabanja.org.rs, телефон 019/450-445.

Одлуке оснивача

Специјална болница за рехабилитацију „Гамзиград“ је основана Одлуком о оснивању завода за превенцију, лечење и рехабилитацију болести периферних крвних судова и вибрационе болести број 2464 од 28.09.1978. године. Уписана је у регистар код Трговинског суда у Зајечару под бројем Фи-18/07 од 5. марта 2007. године.

Специјална болница „Гамзиград” је установа од општег интереса, која има својство правног лица, са правима, обавезама и одговорностима које проистичу из Устава, Закона и Статута.

Делатност

Специјална болница за рехабилитацију „Гамзиград” обавља стационарну и специјалистичко-консултативну здравствену делатност у области превенције, дијагностике, лечења и медицинске рехабилитације, болести периферних крвних судова и вибрационе болести и опште медицинске рехабилитације. Специјална болница, у обављању своје здравствене делатности користи термо-минералну воду као природни фактор лечења, а такође пружа и услуге из туризма у складу са прописима

⁵ Закон о Државној ревизорској институцији („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон).

⁶ Број: 400-703/2020-05 од 20. маја 2020. године, Измене и допуне Закључка број: 400-703/2020-05 од 9. јуна 2020. године.

који уређују ту област.

Специјална болница „Гамзиград” послује средствима у државној својини, а права и дужности оснивача, у складу са законом о здравственој заштити, врши Министарство здравља.

Унутрашња организација Специјалне болнице за рехабилитацију „Гамзиград”

Органи Специјалне болнице „Гамзиград” су:

- Директор,
- Управни одбор и
- Надзорни одбор.

У циљу ефикаснијег и рационалнијег обављања делатности у Специјалној болници „Гамзиград“ организују се следеће организационе јединице:

- Болничка одељења за лечење и рехабилитацију (стационар),
- Одељење за специјалистичко-консултативне прегледе и дијагностичку обраду,
- Одељење за терапијски и рехабилитациони третман,
- Служба за правне и економско-финансијске послове и
- Служба за техничке и друге сличне послове.

Основни извори финансирања

За обављање своје делатности, Специјална болница стиче средства из следећих извора:

1. из доприноса за обавезно социјално осигурање (пружањем здравствених услуга осигураницима Републичког фонда за здравствено осигурање, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и Фонда за социјално осигурање војних осигураника),
2. из буџета Републике, односно оснивача,
3. наплатом услуга (пружањем услуга на захтев заинтересованих лица који сами сносе трошкове).

4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима

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

Спровели смо адекватне ревизорске поступке да би добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са:

- 1) увећањем плате запослених и
- 2) планирањем, спровођењем и праћењем и извршавањем уговора о јавним набавкама.

Ови поступци укључују и процену ризика од материјално значајне неусклађености са прописима.

На основу процене ризика утврђено је да је ради остваривања циљева ревизије потребно спровести ревизију правилности пословања у делу који се односи на јавне набавке и једнократну новчану помоћ која се финансира из средстава јединица локалне

самоуправе на нивоу Специјалне болнице као целине.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

Прописи који су у ревизији коришћени као извор критеријума су:

- 1) Закон о буџетском систему⁷,
- 2) Закон о платама у државним органима и јавним службама⁸,
- 3) Закон о здравственој заштити⁹,
- 4) Закон о јавним набавкама¹⁰,
- 5) подзаконски прописи који су донети у вези спровођења ових закона.

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа и општих аката који уређују увећање плата запослених и спровођење јавних набавки;
- анализу интерних аката Специјалне болнице којим је уређено увећање плата запослених и ближе уређено спровођење јавних набавки,
- испитивање активности, одлука Специјалне болнице у вези са увећањем плата запослених и спровођењем јавних набавки,
- интервјуисање одговорних особа Специјалне болнице.

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

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

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

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19.

⁸ „Службени гласник РС“, број 4/01, 62/06 - др. закон, 63/06 - испр. др. закона, 116/08 - др. закони, 92/11, 99/11 - др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 - др. закон, 113/17 - др. закони, 95/18 - др. закони и 86/19 - др. закони.

⁹ „Службени гласник РС“, број 25/19.

¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

V Прилог 1 – Увећање плата запослених

1. Правни основ за увећање плате

Одредбама члана 12 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама уређено је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима, могу увећати плате утврђене у складу са овим законом и актом Владе из члана 8 овог закона до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом.

Специјална болница примењује Појединачни колективни уговор за Завод за специјализовану рехабилитацију „Гамзиград” Гамзиградска Бања, Зајечар (у даљем тексту: „Појединачни колективни уговор Специјалне болнице”). Одредбама члана 129 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице, уређено је да на основу извештаја о извршеним пословима и задацима и радне листе које доставља шеф службе за сваког запосленог, директор опредељује зараду запосленог. Запосленом који постиже надпросечне резултате рада директор може повећати месечну зараду до 20%. Појединачним колективним уговором Специјалне болнице, одредбама члана 132 утврђено је да из прихода које установа оствари изван средстава здравственог осигурања директор може, по основу тих прихода, поједином запосленом увећати зараду до 30%, о чему доноси решење.

Одредбе члана 129 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице, које предвиђају могућност исплате стимулативног увећања плата запослених за надпросечне резултате рада до 20% на терет средстава обавезног здравственог осигурања, нису у складу са одредбама члана 12 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

Налаз (неправилност) 1: Специјална болница примењује Појединачни колективни уговор којим је уређено увећање месечне плате запосленима до 20% за надпросечне резултате рада, односно до 30% из прихода које установа оствари изван средстава здравственог осигурања, што није у складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

Препорука број 1: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице, да предузму мере и активности како би одредбе Појединачног колективног уговора Специјалне болнице у делу увећања плата запослених биле усклађене са прописима којима је регулисана ова област.

Појединачним колективним уговором Специјалне болнице, уређено је да на основу извештаја о извршеним пословима и задацима и радне листе које доставља шеф службе за сваког запосленог, директор опредељује зараду запосленог. Запосленом који постиже надпросечне резултате рада директор може повећати месечну зараду до 20%. Приликом оцењивања доприноса у раду запосленог, шеф службе односно директор нарочито цени: квалитет извршених послова, стручност и благовременост у раду, залагање, однос према пацијентима и сарадницима, однос према имовини и др. (одредбе члана 129 и 130).

Одредбама члана 131. Појединачног колективног уговора Специјалне болнице, уређено је да се допринос запосленог утврђује на основу норматива и стандарда рада, односно норми које утврђује директор општим актом. До доношења општег акта за утврђивање зарада запослених полази се од испуњења донетих планова и програма рада.

Имајући у виду да је Појединачни колективни уговор Специјалне болнице на снази од 2000. године, а да општи (интерни) акт којим се утврђују нормативи и стандарди рада као основа за увећање плата запосленима није донет, утврђено је да одговорна лица Специјалне болнице нису поступила у складу са одредбом члана 131 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице.

Налаз (неправилност) 2: Одговорна лица Специјалне болнице нису донела општи (интерни) акт којим се ближе утврђује допринос запосленог на основу норматива и стандарда рада, односно норми за вредновање резултата рада као основе за увећање плата, што није у складу са одредбама члана 131 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице, да предузму мере и активности из своје надлежности и донесу општи акт којим се утврђују нормативи и стандарди рада за вредновање резултата рада запослених, у складу са одредбама члана 131 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице.

Специјална болница је током 2019. године остварила укупне приходе у износу од 235.272.000 динара, од чега се на услуге пружене осигураницима РФЗО односи 154.417.000 динара, док приходи од пружања услуга уз наплату износе 80.855.000 динара.

Специјална болница је у 2019. години здравствене и друге услуге које пружа грађанима на њихов захтев пружала на основу ценовника од 29. августа 2018. године, односно ценовника од 1. маја 2019. године и то за услуге лекара, медицинске сестре – техничара, физиотерапеута, као и за услуге биохемијске лабораторије.

Одредбама члана 144 став 10 Закона о здравственој заштити¹¹ прописано је да здравствена установа у јавној својини која, поред средстава за рад из јавних прихода, остварује и сопствене приходе, може увећати основну плату запослених, у складу са прописима којима се уређују плате запослених у јавним службама.

Одредбом члана 12 ст. 1, 2 и 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима, могу увећати плате утврђене у складу са овим законом и актом Владе до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Изузетно за запослене у јавним службама који се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, а који остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, као и за запослене у високошколским установама које остварују сопствене приходе у складу са законом којим се уређује високо образовање, плате се могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу. Елементи за обрачун и исплату плата утврђују се општим актом послодавца.

Специјална болница примењује Појединачни колективни уговор којим је уређен поступак и услови за увећање плате запослених до 20% за надпросечне резултате рада, односно до 30% ван средстава обавезног здравственог осигурања, у зависности од остварења планова рада.

Одредбом члана 196 Закона о здравственом осигурању¹² прописано је да

¹¹ „Службени гласник РС“, број 25/19.

¹² „Службени гласник РС“, број 25/19.

Републички фонд за здравствено осигурање доноси акт којим се, између осталог, утврђују и цене здравствених услуга, односно трошкови здравствене заштите, који се утврђују на основу неких од наведених елемената: 1) номенклатуре здравствених услуга; 2) норматива и стандарда рада, када је то неопходно за утврђивање цене, односно трошкова; 3) трошкова уложеног рада запослених у пружању здравствених услуга који се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања; 4) анализе трошкова здравствене заштите; 5) амортизације прописане законом, односно другим прописима; 6) материјалних трошкова и 7) других законских обавеза.

Одредбама члана 146 став 2 Закона о здравственој заштити прописано је да здравствене услуге које здравствена установа, односно приватна пракса, пружа грађанима на њихов захтев, као и здравствене услуге које нису обухваћене здравственим осигурањем, наплаћују се од грађана, по ценама које утврди управни одбор здравствене установе у јавној својини, оснивач здравствене установе у приватној својини, односно оснивач приватне праксе.

Управни одбор Специјалне болнице је утврдио цене услуга које се пружају уз наплату без структуре трошкова који чине ту цену, односно који настају пружањем тих услуга. На тај начин није обезбедио услове за праћење трошкова који настају приликом остваривања сопствених прихода, па тако ни услове за примену члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама.

Специјална болница је током 2019. године остварила приходе од пружања услуга уз наплату у износу од 80.855.000 динара. Услуге на тржишту су наплаћене на основу ценовника који је утврдио управни одбор болнице.

Налаз (неправилност) 3: Специјална болница није утврдила структуру трошкова који чине цену здравствених и других услуга које се пружају на тржишту, односно није обезбедила услове:

- 1) за утврђивање висине прихода који се могу у складу са прописима издвојити за увећање плате запослених,
- 2) за утврђивање учешћа трошкова рада у оствареним приходима.

Препорука број 3: Препоручујемо одговорним лицима Специјалне болнице да утврде структуру трошкова који чине цену услуга које се пружају на тржишту и на тај начин обезбеде услове за утврђивање висине прихода који се могу у складу са прописима издвојити за увећање плате запослених, као и за утврђивање учешћа трошкова рада у оствареном приходу.

2. Одобрени и извршени расходи за исплату увећања плате

Одредбом члана 93 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописано је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу до висине оствареног прихода

Ставом 2 истог члана прописано је да је здравствена установа обавезна да за сваки месец утврди приходе и расходе ради увећања плате по наведеном основу и да о томе обавештава репрезентативни синдикат.

Специјална болница у току 2019. године на месечном нивоу није утврђивала приходе и расходе ради обрачуна и исплате стимулације у складу са чланом 93

Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као ни учешће трошкова рада у оствареном приходу и није о томе обавештавала репрезентативни синдикат.

Налаз (неправилност) 4: Специјална болница је у току 2019. године увећавала плате запосленима (стимулација) и по том основу извршила расходе у износу од 2.409.261 динара, а да није:

- 1) на месечном нивоу утврђивала приходе и расходе из прихода за остваривање права на увећање плате по основу стимулације,
- 2) утврдила сразмерно учешће трошкова рада у оствареном приходу, што није у складу са одредбом члана 12 ст. 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 93 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе

Препорука број 4: Препоручујемо одговорним лицима Специјалне болнице да обрачун и исплату увећања плате врше сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, у складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 93 ст. 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Налаз (неправилност) 5: Специјална болница није у току 2019. године обавештавала репрезентативни синдикат на месечном нивоу о оствареним приходима и извршеним расходима за исплату стимулације, што није у складу са одредбом члана 93 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 5: Препоручујемо одговорним лицима Специјалне болнице да на месечном нивоу обавештавају репрезентативни синдикат о висини остварених прихода и извршеним расходима за исплату стимулације у складу са одредбама Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Одредбама члана 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се плата запослених који се финансирају из доприноса за социјално осигурање утврђују на основу: основице за обрачун плата, коефицијента, додатка на плату, обавеза које запослени плаћа по основу пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање из плате, у складу са законом, као и дела плате по основу радног учинка. Законом о платама у државним органима и јавним службама, одредбама члана 12 прописано је да се елементи за обрачун и исплату увећане плате по основу стимулације утврђују општим актом послодавца, као и да се плате могу увећати из остварених прихода који нису јавни, сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу.

Одредбама члана 12 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи, могу увећати плате утврђене у складу са овим законом и актом Владе из члана 8 овог закона до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Одредбе овог члана односе се само на увећање основне плате, а не и на увећање накнаде плате.

Правилником о измени правилника о увећању плате запослених по основу остварених прихода који нису јавни приходи уређено је да запослени коме се исплаћује

накнада зараде, у случајевима одсуствовања са рада (плаћено одсуство, годишњи одмор и др.) нема право на увећање плате.

Специјална болница је у 2019. години обрачунавала и исплаћивала стимулацију запосленима који су се налазили на породилском одсуству, а који су за време трајања истог остваривали право на накнаду плате.

Појединачним колективним уговором Специјалне болнице уређено је да се по основу резултата рада увећава плата запосленима, с тим да се допринос запосленог утврђује се на основу норматива и стандарда рада, односно норми које утврђује директор општим актом. До доношења општег акта за утврђивање зарада запослених полази се од испуњења донетих планова и програма рада (одредбе чл. 129 - 132 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице).

У поступку ревизије утврђено је да су одговорна лица Специјалне болнице у случајевима када су запослени део месеца били на годишњем одмору, као основицу за обрачун стимулације (за део месеца у коме су радили) узимали и накнаду за годишњи одмор, што није у складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и чл. 129 - 132 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице. Обзиром да запослени за време коришћења годишњег одмора нису били радно ангажовани, односно нису учествовали у остваривању прихода из којих се исплаћује стимулација, нема основа за укључивање накнада плате за време коришћења годишњег одмора у основицу за обрачун и исплату стимулације.

Налаз (неправилност) 6: У поступку ревизије утврђено је да су одговорна лица Специјалне болнице у случајевима када су запослени део месеца били на годишњем одмору, као основицу за обрачун стимулације (за део месеца у коме су радили) узимали и накнаду за годишњи одмор, што није у складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и чл. 129 - 132 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да обрачун увећања плате запосленима по основу стимулације врше у складу са одредбама члана 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама и одредбама чл. 129 – 132 Појединачног колективног уговора Специјалне болнице.

VI Прилог 2 – Јавне набавке

1. Доношење и примена аката у вези са планирањем и извештавањем о јавним набавкама

Одредбом члана 22 Закона о јавним набавкама утврђено је да је наручилац добара и услуга, дужан да донесе интерни акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке а нарочито: начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Наручиоци су дужни да интерни акт објаве на својој интернет страници.

Налаз: У поступку ревизије је утврђено да је Специјална болница донела Правилник о начину обављања послова јавне набавке у Специјалној болници за рехабилитацију „Гамзиград“ у Зајечару, Гамзиградска Бања, као и измене и допуне истог правилника¹³, а којим су уређени: начин планирања набавки, одговорности за планирање, циљеви поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контрола јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Правилник је објављен на интернет страници Специјалне болнице.

2. Планирање јавних набавки и процењена вредност јавних набавки

У поступку ревизије утврђено је да је дана 28. фебруара 2018. године Специјална болница донела План јавних набавки за 2018. годину¹⁴, а да је план у току 2018. године имао једну измену и то од дана 21. маја 2018. године¹⁵. План јавних набавки, као и измена истог, урађени су у складу са Финансијским планом за буџетску 2018. годину¹⁶ и изменом Финансијског плана која је усвојена од стране Управног одбора дана 4. маја 2018. године¹⁷.

Одредбама члана 51 став 1 Закона о јавним набавкама је утврђено да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи: редни број јавне набавке, предмет јавне набавке, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке, оквирни датум покретања поступка, оквирни датум закључења уговора, оквирни рок трајања уговора. У ставу 3 истог члана утврђено је и да план јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

¹³Правилник о начину обављања послова јавне набавке у Специјалној болници за рехабилитацију „Гамзиград“ у Зајечару - Гамзиградска Бања, број 3409 од 13. новембра 2014. године.

Правилник о изменама и допунама Правилника о начину обављања послова јавне набавке у Специјалној болници за рехабилитацију „Гамзиград“ у Зајечару - Гамзиградска Бања, број 3416 од 10. децембра 2015. године.

Правилник о изменама и допунама Правилника о начину обављања послова јавне набавке у Специјалној болници за рехабилитацију „Гамзиград“ у Зајечару - Гамзиградска Бања, број 257 од 30. јануара 2019. године.

¹⁴ План јавних набавки за 2018. годину, усвојен 28.02.2018. године.

¹⁵ План јавних набавки за 2018. годину – Измена број 1, усвојена 21.05.2018. године.

¹⁶ Финансијски план 01.01 – 31.12.2018. од 15.01.2018. године.

¹⁷ Предлог измене Финансијског плана 01.01 – 31.12.2018. од 04.05.2018. године.

Налаз: План јавних набавки за 2018. годину који је донела Специјална болница, садржи све прописане елементе и објављен је на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

У току 2018. године планирано је спровођење 5 отворених поступака и 24 поступка јавне набавке мале вредности, с тим што није било планирано спровођење набавки на које се закон не примењује. Процењена вредност свих планираних јавних набавки износила је 117.804.693 динара.

Специјална болница је донела дана 26. фебруара 2019. године План јавних набавки за 2019. годину¹⁸ који је усклађен са Финансијским планом за 2019. годину¹⁹.

Налаз: План јавних набавки за 2019. годину који је донела Специјална болница, садржи све прописане елементе и објављен је на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

Укупна планирана вредност свих поступака јавних набавки износила је 124.154.697 динара. Планом је предвиђено спровођење два отворена поступка јавне набавке (процењене вредности 29.916.668 динара) и 29 поступака јавне набавке мале вредности (процењене вредности 94.238.029 динара).

Процењена вредност јавних набавки

Одредбом члана 64 став 3 и 68 став 2 Закона о јавним набавкама, утврђено је да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка, као и да процењена вредност јавне набавке обликоване по партијама укључује процењену вредност свих партија, за период за који се закључује уговор.

Законом о јавним набавкама је утврђено да је наручилац дужан да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке, као и да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора бити валидна у време покретања поступка²⁰.

Одредбом члана 15 Правилника о начину обављања послова јавне набавке у Специјалној болници за рехабилитацију „Гамзиград” у Зајечару - Гамзиградска Бања, утврђено је, између осталог да се истраживање тржишта врши за сваки предмет набавке, као и да оно обухвата прикупљање података на терену (непосредно, телефоном, путем публикација, интернета, доступних база података и огласа потенцијалних понуђача, у сарадњи са одговарајућим стручним службама, а о чему се сачињава белешка или записник који садрже податке о времену и начину испитивања тржишта, предузетим радњама и добијеним подацима, донетим закључцима, стеченим сазнањима и др. Белешку или записник о испитивању тржишта потписује лице које је спровело испитивање тржишта (тим за планирање набавки, предлагачи набавке).

¹⁸ План јавних набавки за 2019. годину, број 486/2, усвојен 26.02.2019. године.

¹⁹ Финансијски план 01.01 – 31.12.2019, Број 485 од 19.02.2019. године.

²⁰ Члан 16 став 1 тачка 1 и члан 64 став 3 Закона о јавним набавкама.

У поступку ревизије је утврђено да је Специјална болница приликом утврђивања процењене вредности набавки у 2018. и 2019. години узимала у обзир цене артикала из претходне године као и информације о ценама артикала на интернету. О тако спроведеном истраживању тржишта нема сачињене евиденције, односно белешке или записника о спроведеном истраживању тржишта, а на основу којег су одређене процењене вредности добара, услуга и радова садржане у плановима набавки за 2018. и 2019. годину.

Налаз (неправилност) 7: Специјална болница није обезбедила писани траг да је процењену вредност јавних набавки одредила на основу истраживања тржишта, односно извршила проверу цена и квалитета добара у време покретања поступака јавних набавки у 2018. и 2019. години, што није у складу са одредбама члана 64 став 3, а у вези са одредбама члана 16 став 1 тачке 1) и 2) Закона о јавним набавкама.

Препорука број 7: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да предузму мере за документовање свих радњи и аката током планирања поступака јавних набавки.

3. Спровођење поступака јавних набавки

У поступку ревизије утврђено је да је Специјална болница у току 2018. године спровела и објавила својој интернет страници и Порталу јавних набавки документацију о укупно спроведених 7 поступака јавне набавке мале вредности.

Процењена вредност планираних јавних набавки мале вредности у Плану јавних набавки за 2018. годину (укупно 24 планирана поступка) износила је 47.054.693 динара. Вредност свих закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки мале вредности (укупно 7 спроведених поступака) у току 2018. године износила 13.742.143 динара (без ПДВ-а), што представља 29,2% од укупно планираних расхода за јавне набавке мале вредности.

У току 2018. године спроведене је и преговарачки поступак за набавку услуге одржавања МИС софтвера, а осим планираног отвореног поступка за набавку електричне енергије (централизована набавка), остали планирани отворени поступци јавних набавки нису спроведени.

Табела број 1. Спроведени поступци јавних набавки мале вредности у 2018. години

(у динарима)

Ред. бр.	Предмет набавке	Јавна набавка	Уговорено динара (са пдв-ом)	Уговорено динара (са пдв-ом)	Датум	Партије
1	2	3	4	6	7	8
1	Санитетски, медицински и лабораторијски Материјал	ЈНМВ бр. 3М	668.279	790.483	04.09.2018.	Партија 1 - Санитетски материјал
			21.800	26.160	07.09.2018.	Партија 3 - Медицинско потрошно добро
			7.200	8.640	04.09.2018.	Партија 5 - ЕКГ електроде
			17.795	21.028	03.09.2018.	Партија 6 - Лабораторијски материјал
			69.280	76.208	07.09.2018.	Партија 7 - Траке гликемијске
			102.030	122.436	04.09.2018.	Партија 9 -

*Извештај о ревизији правилности пословања Специјалне болнице за рехабилитацију „Гамзиград“,
Гамзиградска Бања, Зајечар, у делу који се односи на увећање плата запослених у периоду од 1. јануара
до 31. децембра 2019. године и јавне набавке у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године*

Ред. бр.	Предмет набавке	Јавна набавка	Уговорено динара (са пдв-ом))	Уговорено динара (са пдв-ом)	Датум	Партије
1	2	3	4	6	7	8
2	Пиће и сродни производи	ЈНМВ бр. 6М	522.900	627.480	09.10.2018.	Хемикалије
			616.280	739.450		Партија 1 - Безалкохолна пића
			199.187	239.025		Партија 2 - Алкохолна пића Партија 3 - Кафа, чај и сродни производи
3	Прехрамбени производи	ЈНМВ бр. 5М	655.800	755.460	09.10.2018.	Партија 1 - Месо
			53.700	64.400		Партија 2 - Храна
			96.150	115.380		Партија 3 - Димљени производи
			72.900	80.190		Партија 4 - Смрзнута риба
			27.900	30.690		Партија 5 - Јаја
			8.400	9.240		Партија 6 - Брашно
			150.300	179.370		Партија 7 - Млеко
			34.625	38.087		Партија 8 - Поврће
			32.535	37.608		Партија 9 - Остали прехранб. произв.
4	Средства и прибор за хигијену	ЈНМВ бр. 7М	2.076.380	2.491.656	19.12.2018.	Партија 1- Средства за хигијену
			1.248.670	1.498.404		Партија 2 - Прибор за хигијену
5	Осигурање имовине, опреме и одговорности	ЈНМВ бр. 4М	535.410	562.180	13.09.2018.	/
6	Сервисирање и ремонт пумпи и постројења	ЈНМВ бр. 2М	2.917.350	3.500.000	28.06.2018.	/
7	Превоз запослених	ЈНМВ бр. 1М	3.607.272	3.968.000	17.04.2018.	/
УКУПНО:			13.742.143	15.981.575		

У току 2019. године, Специјална болница је извршила набавку услуга електричне енергије у отвореном поступку (преко тела за централизоване набавке – Републичког фонда за здравствено осигурање), као и један отворени поступак јавне набавке услуга достављања хране – кетеринга и 6 поступака јавних набавки мале вредности, приказаних у следећој табели.

Процењена вредност планираних јавних набавки мале вредности у Плану јавних набавки за 2019. годину (укупно планирано 29 поступака) износила је 64.238.027 динара. Вредност свих закључених уговора у спроведеним поступцима јавних набавки мале вредности у току 2019. године (укупно спроведено 6 поступака) износила 8.926.480 динара (без ПДВ-а), што представља 13,89% од укупно планираних расхода за јавне набавке мале вредности.

Табела број 2. Спроведени поступци јавних набавки у 2019. години

(у динарима)						
Ред. бр.	Предмет набавке	Јавна набавка	Уговорено у динарима (без пдв-а)	Уговорено у динарима (са пдв-ом)	Датум	Партије
1	2	3	4	6	7	8
1	Пиће и сродни производи	ЈНМВ бр. 7М	487.206	584.647	25.11.2019.	Партија 1 - Безалкохолна пића
			612.801	735.362		Партија 2 - Алкохолна пића
			191.700	230.040		Партија 3 - Пиће и сродни произв.
2	Прехрамбени производи	ЈНМВ бр. 6М	669.400	736.340	25.11.2019	Партија 1 - Месо
			54.450	59.895		Партија 2 - Месне прерађевине
			97.150	106.862	25.11.2019	Партија 3 - Димљени производи
			76.500	84.150		Партија 4 - Смрзнута риба
			30.000	33.000		Партија 5 - Јаја
			10.800	11.880	25.11.2019	Партија 6 - Брашно
			149.300	164.230		Партија 7 - Млеко
			40.400	44.440		Партија 8 - Поврће
40.640	44.704	25.11.2019	Партија 9 - Остали прех. произв.			
3	Осигурање имовине, опреме и одговорности	ЈНМВ бр. 5М	500.989	601.187	16.10.2019.	/
4	Санитетски, медицински и лабораторијски материјал	ЈНМВ бр. 4М	163.774	192.608	11.10.2019.	Партија 1 - Санитетски мат.
			127.200	152.640		Партија 2 - Рукавице
			17.400	19.140		Партија 3 - Пелене за одрасле
			19.140	23.280		Партија 4 - Медицинско потрошно добро
			1.750	2.100		Партија 6 - Електроде
						Партија 7 -

Извештај о ревизији правилности пословања Специјалне болнице за рехабилитацију „Гамзиград”,
Гамзиградска Бања, Зајечар, у делу који се односи на увећање плата запослених у периоду од 1. јануара
до 31. децембра 2019. године и јавне набавке у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године

Ред. бр.	Предмет набавке	Јавна набавка	Уговорено у динарима (без пдв-а)	Уговорено у динарима (са пдв-ом)	Датум	Партије
1	2	3	4	6	7	8
			18.700	22.125		Лаборатор. мат.
			91.500	100.650		Партија 8 - Траке за гликемију
			102.030	122.436		Партија 10 - Хемикалије
5	Превоз запослених	ЈМНВ бр. 2М	3.534.800	3.888.280	07.05.2019.	/
6	Достављање припремљених obroка - кетеринг	ОТВОРЕНИ ПОСТУПАК ЈН бр. 1 за 2019. год.	29.685.450	35.622.540	16.05.2019.	/
7	Медицински кисеоник	ЈМНВ бр. 1М	1.888.850	2.077.735	15.04.2019.	/
УКУПНО:			38.611.930	45.660.271		

Јавне набавке обухваћене поступком ревизије

У поступку ревизије тестирани су поступци јавне набавке спроведени у 2018. и 2019. години, а чији преглед је дат у следећој табели.

Табела број 3. Тестирани поступци јавних набавки у 2018. и 2019. години

РБ	Предмет набавке	Јавна набавка	Партије	Датум закључења уговора	Уговорено у динарима (без пдв-а)	Уговорено у динарима (са пдв-ом)	Утврђене неправилности
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Достављање припремљених obroка - кетеринг	Отворени поступак ЈН бр. 1 за 2017. год.	/	09.01.2018.	29.984.750	35.981.700	Уговори не садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година
2	Одржавање мис софтвера	Преговарачки поступак (без објављивања позива) ПП бр. 1/2018	/	19.06.2018.	2.250.000	2.700.000	
3	Средства и прибор за хигијену	ЈМНВ бр. 7М за 2018. год.	Партија 1- Средства за хигијену	19.12.2018.	2.076.380	2.491.656	
			Партија 2 - Прибор за хигијену		1.248.670	1.498.404	

РБ	Предмет набавке	Јавна набавка	Партије	Датум закључења уговора	Уговорено у динарима (без пдв-а)	Уговорено у динарима (са пдв-ом)	Утврђене неправилности
1	2	3	4	5	6	7	8
4	Превоз запослених	ЈНМВ бр. 1М за 2018. год.	/	17.04.2018.	3.607.272	3.968.000	*Иста неправилност као под РБ. 1 – 3.
5	Достављање припремљених obroка - кетеринг	Отворени поступак ЈН бр. 1 за 2019. Год.	/	16.05.2019.	29.685.450	35.622.540	*Иста неправилност као под РБ 1 – 3.
УКУПНО:					68.852.522	82.262.300	

Јавна набавка пића и намирница

У поступку ревизије је утврђено да је Специјална болница дана 20. октобра 2017. године са добављачем „Nicolas Trade“ д. о. о. из Зајечара, закључила Уговор о набавци пића и Уговор о набавци намирница²¹.

Одредбом члана 4. став 2. Уговора о набавци пића уговорено је да ће продавац у периоду од три месеца Специјалној болници за рехабилитацију сукцесивно испоручивати артикле за које је уговорена цена од 443.842 динара (без урачунатог ПДВ-а), односно 554.802 динара (са урачунатим ПДВ-ом). Наручилац се обавезао да ће у року од 60 дана вршити плаћања за фактуре испостављене по закљученом уговору.

Уговором о набавци намирница (члан 4. став 2.) уговорено је да ће продавац у периоду од три месеца Специјалној болници за рехабилитацију сукцесивно испоручивати артикле за које је уговорена цена од 310.542 динара (без урачунатог ПДВ-а), односно 388.177 динара (са урачунатим ПДВ-ом). Наручилац се обавезао да ће у року од 60 дана вршити плаћања за фактуре испостављене по закљученом уговору (члан 5.).

Извршеним увидом у Картицу промета на конту 252111 – Добављачи у земљи, а која се односи на обавезе и потраживања наведеног добављача у 2017. години, утврђено је да је наручилац – Специјална болница за рехабилитацију, измирила обавезе по горе наведеним уговорима у износу од 549.800 динара.

Специјална болница је у 2018. години од поменутог добављача набавила пића и намирница односно извршила расходе у износу од 2.740.420 динара (од чега је износ од 393.180 динара исплаћен по горе наведеним уговорима).

У току 2018. године, Специјална болница спровела је два поступка јавне набавке мале вредности за набавку пића и других производа и за набавку намирница – наведене у следећој табели.

²¹ Уговор о набавци пића, Број: 3185 од 20. октобра 2017. године.
Уговор о набавци намирница, Број: 3186 од 20. октобра 2017. године.

Табела број 4. Спроведени поступци јавних набавки добара (пића и намирница) у 2018. години

(у динарима)

Јавна набавка	Број набавке	Уговорено (са пдв-ом)	Добављач	Датум закључења уговора	Добра
1	2	3	4	5	6
Пиће и сродни производи	6М	627.480	СЗТР „ЗВЕЗДА“ Зајечар	09.10.2018.	Партија 1 - Безалкохолна пића
		739.450			Партија 2 - Алкохолна пића
		239.025			Партија 3 - Кафа, чај и сродни производи
Прехрамбени производи	5М	755.460	СТР Михајловић	09.10.2018.	Партија 1 - Месо
		64.440			Партија 2 - Храна
		115.380			Партија 3 - Димљени производи
		80.190			Партија 4 - Смрзнута риба
		30.690			Партија 5 - Јаја
		9.240			Партија 6 - Брашно
		179.370			Партија 7 - Млеко
		38.087			Партија 8 - Поврће
		37.608			Партија 9 - Остали прехрамб. произв.

Обзиром да су уговори Уговор о набавци пића и Уговор о набавци намирница са добављачем „Nicolas Trade“ д.о.о престали да важе, јер је истекао рок важења закљученог уговора и уговорена вредност је исплаћена у целости, а да исти добављач није учествовао у поступцима јавних набавки за 2018. годину, набавка намирница и пића од наведеног добављача у 2018. години вршена је без спроведеног поступка јавне набавке и закљученог уговора за наведена добра.

Тестирањем узоркованих фактура по којима су према добављачу „Nicolas Trade“ д.о.о вршена плаћања у току 2018. године, као и извода по текућим рачунима, утврђено је да је Специјална болница поменутом добављачу за набавку добара – пића и намирница, исплатила износ од најмање 1.504.507 динара без закљученог уговора и спроведеног поступка јавне набавке.

У току буџетске 2019. године Специјална болница је добављачу „Nicolas Trade“ д.о.о исплатила износ од 317.085 динара, за набавку намирница и пића без спроведеног поступка јавне набавке и без закљученог уговора, а имајући у виду да су у току 2019. године спроведени поступци јавних набавки за набавку истоврсних производа.

Табела број 5. Извршена плаћања према добављачу "Nicolas trade" д.о.о. Зајечар

(у динарима)

Закључени уговори	Уговорена вредност	Исплаћено добављачу у 2017. години по закљученим уговорима	Исплаћено добављачу у 2018. години по закљученим уговорима	Исплаћено у 2018. години преко вредности закључених уговора	Исплаћено у 2019. години преко вредности закључених уговора
1	2	3	4	5	6
Уговор о набавци пића Бр. 3185 од 20.10.2017. год.	554.803	549.800	393.180	1.504.507	317.085
Уговор о набавци	388.177				

Закључени уговори	Уговорена вредност	Исплаћено добављачу у 2017. години по закљученим уговорима	Исплаћено добављачу у 2018. години по закљученим уговорима	Исплаћено у 2018. години преко вредности закључених уговора	Исплаћено у 2019. години преко вредности закључених уговора
1	2	3	4	5	6
намирница, Бр. 3186 од 20.10.2017. год.					
Укупно уговорено	942.980				
Укупно исплаћено у складу са уговорима	942.980				
Укупно исплаћено (без закљученог уговора) у току 2018. и 2019. године			1.821.592		

Одредбом члана 7. Закона о јавним набавкама прописани су случајеви изузећа од примене Закона о јавним набавкама.

Одредбама члана 31. Закона о јавним набавкама, прописано је да се додела уговора врши у отвореном или рестриктивном поступку, а може се вршити и у другим поступцима јавне набавке, ако су за то испуњени услови прописани Законом о јавним набавкама.

Чланом 56. став 4. Закона о буџетском систему је прописано да се преузете обавезе које су настале у супротности са овим законом или другим прописом, не могу извршавати на терет консолидованог рачуна трезора Републике Србије.

Налаз (неправилност) 8: Специјална болница за рехабилитацију је у току 2018. и 2019. године, преузела обавезе и извршила расходе за набавку добара у укупном износу од најмање 1.821.592 динара (у 2018. год. износ од најмање 1.504.507 динара и 2019. износ од 317.085 динара) без спроведеног поступка јавне набавке, иако нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са одредбама члана 7 и 31 Закона о јавним набавкама и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Препорука број 8: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да успоставе и спроведу контролне поступке којима ће обезбедити да се набавке, за које не постоји разлог за изузеће од примене прописа који уређују јавне набавке, планирају и спроводе у складу са Законом о јавним набавкама.

Преговарачки поступак без објављивања јавног позива, бр. ПП 1/2018 – Одржавање МИС софтвера

Планом јавних набавки за 2018. годину, тачка 1.2.9. Специјална болница је планирала спровођење поступка јавне набавке мале вредности – Одржавање МИС софтвера, процењене вредности 750.000 динара.

Након прибављеног мишљења Управе за јавне набавке²² о основаности примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, наручилац је донео Одлуку о покретању преговарачког поступка без објављивања јавног позива за

²² Мишљење УЈН, Број 404-02-3950/17 од 16.11.2017. године.

подношење понуда – Одржавање МИС софтвера²³. Одлуком је утврђено да је процењена вредност јавне набавке „око 750.000 дин. без ПДВ“, као и да ће се „финансирање јавне набавке извршити из сопствених финансијских средстава која су предвиђена Финансијским планом за 2018. годину“. Након спроведеног поступка преговарања²⁴, директор Гамзиградске бање, донео је Одлуку о додели уговора у преговарачком поступку без објављивања јавног позива за подношење понуда бр. ПП 1/2018 – Одржавање МИС софтвера²⁵, којом је изабран понуђач DIYOMI SOFT из Ниша, „чија је понуда била најповољнија и са којим ће се закључити уговор о јавној набавци ових услуга за период од три године од дана закључења уговора – по цени од 2.250.000 динара без ПДВ.“

Одредбом члана 10 Уговора – Одржавање МИС софтвера²⁶, закљученог са наведеним понуђачем (који има ексклузивно ауторско право над изворним кодом програма), уговорне стране су се сагласиле да ће се уговор примењивати у периоду од три године од дана закључења овог уговора.

Одредбом члана 54 став 1 и 6 Закона о буџетском систему утврђено је да обавезе које преузимају директни, односно индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање морају одговарати апропријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години. Изузетно од става 1 овог члана, корисници из тог става могу преузети обавезе по уговорима који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година, под условом да пре покретања поступка јавне набавке имају обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у тој буџетској години, као и да прибаве писану сагласност Министарства, локалног органа управе надлежног за финансије, односно управног одбора организације за обавезно социјално осигурање за обавезе које ће доспевати и бити укључене у финансијски план за наредне две године.

У члану 3 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 утврђено је да корисници могу преузимати обавезе по вишегодишњем уговору из члана 2 ове уредбе под условом да пре покретања поступка јавне набавке имају обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у текућој буџетској години и прибаве сагласност министарства надлежног за послове финансија, локалног органа управе надлежног за финансије, односно управног одбора корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање за обавезе које ће доспевати и бити укључене у финансијске планове за наредне две године.

Налаз (неправилност) 9: Специјална болница није прибавила писану сагласност Управног одбора за преузимање обавеза на основу Уговора – Одржавање МИС софтвера, а које ће доспевати и бити укључене у финансијски план за наредне две године од дана закључења уговора, што није у складу са одредбама члана 54 став 6 Закона о буџетском систему и члана 3 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 година²⁷.

²³ Одлука о покретању преговарачког поступка, број 1794 од 29.05.2018. године.

²⁴ Записник о отварању понуда и преговарању, број 1994 од 11.06.2018. године.

²⁵ Одлука број 2047 од 14.06.2018. године.

²⁶ Уговор – Одржавање МИС софтвера, број 2084 од 19.06.2018. године.

²⁷ „Службени гласник РС“, бр. 21/14 и 18/19.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да пре покретања поступака јавних набавки на основу којих се преузимају обавезе по вишегодишњем уговору, прибаве сагласност Управног одбора Специјалне болнице.

Уговори у поступцима јавних набавки који се извршавају у две буџетске године

Одредбом члана 7 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 година²⁸ 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.

Налаз (неправилност) 10: Модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације и уговори о набавци у тестираном узорку јавних набавки који се извршавају у две буџетске године, нису садржали одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Препорука број 10: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да предузму мере да модели уговора као обавезни део конкурсне документације и закључени уговори о набавци добара, услуга и радова, а по којима се расходи извршавају у две буџетске године, садрже одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Извештаји о јавним набавкама

Одредбом члана 57 Правилника о начину обављања послова јавне набавке у Специјалној болници за рехабилитацију „Гамзиград” у Зајечару - Гамзиградска Бања, утврђено је да су за извршење и праћење извршења уговора надлежни председник комисије за конкретну јавну набавку, шеф Одсека финансија и комерцијале и комерцијалиста. У зависности од предмета набавке, директор може писаним налогом одредити другог запосленог за извршење и праћење извршења уговора.

У поступку ревизије је утврђено да у Специјалној болници није успостављено праћење извршења закључених уговора у поступцима јавних набавки, као ни евиденција о извршеним набавкама и плаћањима.

Специјална болница је доставила Управи за јавне набавке тромесечне извештаје о спроведеним поступцима јавних набавки и закљученим уговорима у 2018. и 2019. години.

²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 21/14 и 18/19.

Одредбама члана 132 Закона о јавним набавкама је утврђено, између осталог и да је наручилац дужан да прикупља и евидентира податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама. У складу са наведеним чланом наручилац доставља у електронској форми Управи за јавне набавке тромесечни извештај о спроведеним поступцима јавне набавке, спроведеним поступцима набавке на које није примењивао одредбе овог закона, спроведеним преговарачким поступцима без објављивања позива за подношење понуда, трошковима припремања понуда у поступцима јавне набавке, закљученим уговорима о јавној набавци, јединичним ценама добара, услуга и најзаступљенијих радова, измењеним уговорима о јавној набавци, обустављеним поступцима јавне набавке, поступцима у којима је поднет захтев за заштиту права и поништеним поступцима и извршењу уговора о јавној набавци.

Одредбама члана 3 Правилника о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама утврђени су обавезни подаци тромесечних извештаја о јавним набавкама.

Налаз (неправилност) 11: Специјална болница није евидентирала податке о извршењу закључених уговора и податке о поступцима јавних набавки из Обрасца Б у тромесечним извештајима о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима у 2018. и 2019. које је доставила Управи за јавне набавке, што није у складу са одредбама члана 132 Закона о јавним набавкама и члана 3 Правилника о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама²⁹.

За отклањање утврђене неправилности није дата препорука Специјалној болници, јер Законом о јавним набавкама³⁰ који се примењује почев од 1. јула 2020. године, није прописана обавеза наручиоца да Канцеларији за јавне набавке доставља тромесечне извештаје о јавним набавкама.

VII Прилог 3 - Друга питања

У поступку спровођења ревизије, утврђене су слабости у функционисању интерних контрола које се односе на:

1) Рачуноводствени систем и то;

(1) неусаглашености података:

- по основу пословних промена евидентираних у главној књизи и исказаних у синтетичком закључном листу и финансијским извештајима за 2018 и 2019. годину;
- у делу планираних расхода и издатака приказаних у финансијском плану и у финансијским извештајима за 2018 и 2019. годину;

(2) обрачун додатка и накнада плата запосленима за 2019. годину, на начин који није у складу са Законом о платама у државним органима и јавним службама и Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама. У поступку ревизије утврђено је да су одговорна лица обрачун података на плату вршила применом основице која није у складу са основицом која је утврђена Закључком Владе. Осим наведеног уочене су

²⁹ „Службени гласник РС“, број 29/13.

³⁰ „Службени гласник РС“, број 91/19.

неправилности у обрачуну и исплати накнада плате за време коришћења годишњег одмора.

Потребно је да одговорна лица Специјалне болнице предузму мере и активности на успостављању интерних контрола које ће допринети ефикаснијем планирању, вођењу пословних књига и састављању финансијских извештаја који ће бити међусобно усаглашени, као и обрачуну плата у складу са прописима.

2) Утврђивање коефицијената за обрачун и исплату плата запослених

Одговорна лица Специјалне болнице су са в. д. директора Специјалне болнице закључила уговор о раду којим је запосленом утврђено стимулативно увећање плате у износу од 30% увећањем коефицијента за обрачун и исплату плата, што није у складу са одредбама Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама.

Потребно је да одговорна лица Специјалне болнице предузму мере из своје надлежности и утврђују коефицијенте и врше обрачун и исплату плата запослених у складу са прописима којима је регулисана ова област.