



**Извештај о ревизији правилности пословања
Специјалне болнице за рехабилитацију „Бања Кањижа“,
Кањижа, у делу који се односи на увећања плате
од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке
од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године**



**Број 400-948/2020-05/8
Београд, 4. децембар 2020. године**

Мисија

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

¹ *насловна слика преузета са <http://banja-kanjiza.com/>*

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 су биле предмет ревизије дато је 10 препорука које су усмерене на то да:

- одговорна лица Бање за сваки месец утврде износ расхода извршених за пружање услуга чијом су продајом остварени приходи на тржишту, као и сразмерно учешће трошкова рада у овим приходима и на тај начин обезбеде услове за утврђивање висине прихода из којих се могу издвојити средства за увећање плате запослених и да увећање плате запосленима врше у складу са општим актом послодавца;

- спровођење послова јавних набавки обављају у складу са прописима којима се уређују јавне набавке.

Резиме

Специјална болница за рехабилитацију „Бања Кањижа“, Кањижа (у даљем тексту: „Бања“):

је општим актом уредила елементе за обрачун и исплату увећања плата запослених, али приликом извршавања расхода по том основу није у потпуности поштовала одредбе прописа који уређују ову област

Управни одбор Бање је донео интерни акт којим је уредио поступак награђивања, мерила награђивања и оцену рада за увећање плате из оствареног сопственог прихода.

Бања није за сваки месец утврдила расходе настале пружањем услуга на тржишту, као ни учешће трошкова рада у оствареним приходима.

Део расхода по основу увећања плате обрачунат је и исплаћен супротно одредбама интерног акта.

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

Бања послове јавних набавки није у потпуности обављала у складу са прописима који уређују ову област и интерним актом наручиоца с обзиром на то да:

- је набавку геотермалне воде планирала као набавку на коју се Закон о јавним набавкама не примењује а да нису постојали разлози за изузеће од примене тог закона;

- није утврдила процењену вредност јавних набавки добара и услуга на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке

- није сачињавала конкурсну документацију у складу са Законом о јавним набавкама;

- је повећала обим предмета набавке изнад 5% без спроведеног поступка јавне набавке,

- је повећала обим предмета набавке до 5% без измене уговора и без доношења одлуке о измени уговора;

- је у 2018. и 2019. години извршила расходе за набавку геотермалне воде у износу од 21,26 милиона динара без спровођења поступка јавне набавке а да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама.

САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....	5
1. УВЕЋАЊЕ ПЛАТЕ ИЗ СОПСТВЕНИХ ПРИХОДА	5
1.1 Бања је општим актом уредила елементе за обрачун и исплату увећања плата запослених и извршила расходе по том основу у износу од 2,66 милиона динара, али није у потпуности поштовала одредбе прописа који уређују ову област	5
1.2 Бања је обрачунала и исплатила део расхода за увећање плата запослених у износу од најмање 143 хиљаде динара супротно одредбама општег акта	6
2. ЈАВНЕ НАБАВКЕ	8
2.1 Бања је интерним актом ближе уредила поступак јавне набавке, а планове набавки за 2018. и 2019. годину донела и објавила на прописан начин	8
2.2 Бања је набавку геотермалне воде планирала као набавку на коју се Закон о јавним набавкама не примењује	8
2.3 Бања није утврдила процењену вредност јавних набавки добара и услуга на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке	9
2.4 Поступак спровођења јавних набавки није у потпуности у складу са Законом о јавним набавкама	9
2.5 Бања је повећала обим предмета појединих набавки без поштовања одредби Закона о јавним набавкама.....	12
2.6 Бања је извршила расходе за набавку геотермалне воде у 2018. и 2019. години у износу од 21,26 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке	13
СКРЕТАЊЕ ПАЖЊЕ.....	15
II ПРЕПОРУКЕ	16
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	17
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	21
V Прилог 1 – Увећања плате из сопствених прихода	22
VI Прилог 2 – Јавне набавке.....	28
VII Прилог 3 – Друга питања	51

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. УВЕЋАЊЕ ПЛАТЕ ИЗ СОПСТВЕНИХ ПРИХОДА

1.1 Бања је општим актом уредила елементе за обрачун и исплату увећања плата запослених и извршила расходе по том основу у износу од 2,66 милиона динара, али није у потпуности поштовала одредбе прописа који уређују ову област

1.1.1 Управни одбор Бање је донео општи акт којим је уредио елементе за обрачун и исплату увећања плата запослених

Одредбама члана 12 став 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама¹, члана 93 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе² и члана 98 став 3 Колективног уговора Специјалне болнице за рехабилитацију „Бања Кањижа“³ прописана је могућност увећања плате запослених, с тим да се елементи за обрачун и исплату плата утврђују општим актом послодавца.

Управни одбор Бање је донео Правилник о награђивању и оцењивању, односно стимулацији зараде запослених у Специјалној болници за рехабилитацију „Бања Кањижа“⁴ (у даљем тексту: Правилник) којим је уредио поступак награђивања, мерила награђивања и оцену рада за стимулацију зараде у Специјалној болници за рехабилитацију „Бања Кањижа“, у складу са одредбама члана 12 став 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама, члана 93 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и члана 98 став 3 Колективног уговора Специјалне болнице за рехабилитацију „Бања Кањижа“.

1.1.2 Бања је извршила расходе по основу увећања плате у износу од 2,66 милиона динара, с тим да није за сваки месец утврдила:

- **расходе настале пружањем услуга чијом су продајом остварени приходи на тржишту,**
- **учешће трошкова рада у оствареним приходима и сразмерно том учешћу увећање плата запослених.**

Одредбом 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 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. Ставом 2 истог члана закона утврђено је да изузетно, за запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање који остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других

¹ „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

² „Службени гласник РС“, бр. 106/18

³ Број: 10/110 од 26. септембра 2017. године

⁴ Број 57/1 од 26. фебруара 2015, Број: 72/2 од 27 фебруара 2017. године – прве измене и допуне и Број: 72/18 од 20. јула 2018. године – друге измене и допуне

услуга у складу са законом, плате се могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу.

Одредбом члана 93 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе уређено 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. У ставу 2 истог члана уређено је да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање права из става 1 овог члана и о томе обавести репрезентативни синдикат.

Током 2019. године Бања је остварила укупне приходе и примања од продаје нефинансијске имовине у износу од 284,66 милиона динара, од чега је из средстава организација за обавезно социјално осигурање остварено 124,95 милиона динара, из осталих извора 159,44 милиона динара, а из средстава општине/града 270 хиљада динара. Услуге на тржишту су наплаћене на основу ценовника који је утврдио Управни одбор Бање у складу са одредбама члана 146 Закона о здравственој заштити⁵, односно члана 161 истог закона који је био на снази до 10. априла 2019. године⁶.

Бања је извршила расходе по основу увећања плате у износу од 2,66 милиона динара, а да није за сваки месец утврдила:

- расходе настале пружањем услуга чијом су продајом остварени приходи на тржишту,
- учешће трошкова рада у оствареним приходима и сразмерно том учешћу увећање плата запослених, што није у складу са чланом 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 93 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 1*).

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 1 – Увећања плате из сопствених прихода.

1.2 Бања је обрачунала и исплатила део расхода за увећање плата запослених у износу од најмање 143 хиљаде динара супротно одредбама општег акта

1.2.1 Бања је неправилно извршила део расхода по основу увећања плате у износу од најмање 143 хиљаде динара јер је увећавала плате запослених на основу решења директора без предлога њиховог непосредног руководиоца и у вишем проценту од прописаног за оцену којом је оцењен рад запосленог у датом месецу

Сагласно одредбама чл. 3-6 Правилника, висину стимулације одређује директор на основу предлога непосредног руководиоца запосленог који оцењује његов рад на основу квалитета и обима обављеног посла мереног према утврђеним критеријумима. Висина стимулације се одређује процентуално у зависности од оцене коју у

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 25/19

⁶ „Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09 – др. закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 – др. закон, 93/14, 96/15, 106/15, 113/17 – др. закон и 10/17 – др. закон)

поједином месецу оствари запослени.

Бања је неправилно извршила расходе по основу увећања плате у износу од најмање 143 хиљаде динара јер је обрачунала и исплатила увећање плате на основу решења директора без предлога непосредног руководиоца запосленог и утврдила, обрачунала и исплатила увећање плате у већем проценту од оног који је прописан за оцену којом је оцењен рад запослених у датом месецу, што није у складу са одредбама чл. 3 и 6 Правилника о награђивању и оцењивању, односно стимулацији зараде запослених у Специјалној болници за рехабилитацију „Бања Кањижа“.

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

1.2.2 Бања није обезбедила да предлог непосредног руководиоца на основу којег директор одобрава увећање плате, садржи елементе на основу којих је предложен проценат увећање плате (оцена и критеријуми)

Увидом у предлоге непосредног руководиоца за увећање плате, утврђено је да исти поред предложеног процента увећања, не садрже и оцену којом је оцењен запослен у датом месецу и на основу које се и предлаже процентуално увећање плате, као и критеријуме који су вредновани приликом оцењивања радног учинка запосленог и његовог личног доприноса оствареним приходима на тржишту, што није у складу са одредбама чл. 3-5 Правилника.

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 плате из сопствених прихода.

2. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Планирање јавних набавки

2.1 Бања је интерним актом ближе уредила поступак јавне набавке, а планове набавки за 2018. и 2019. годину донела и објавила на прописан начин

2.1.1 Бања је донела Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке⁷.

Законом о јавним набавкама⁸ у члану 22 став 1 прописано је обавеза наручоца да донесе акт којим ће ближе уредити поступак јавне набавке унутар наручиоца.

Управни одбор Бање донео је Правилник о ближе уређивању поступка јавне набавке, сагласно члану 22 став 1 Закона о јавним набавкама.

2.1.2 Бања је донела и објавила планове набавки за 2018. и 2019. годину на Порталу јавних набавки, у форми плана јавних набавки ближе уређеној од Управе за јавне набавке.

Законом о јавним набавкама, чланом 51 прописана је обавеза наручиоца да донесе годишњи план јавних набавки, садржина тог плана, обавеза објављивања на Порталу јавних набавки као и то да форму плана јавних набавки ближе уређује Управа за јавне набавке.

Бања је донела и објавила на Порталу јавних набавки планове набавки за 2018. и 2019. годину у складу са чланом 51 Закона о јавним набавкама.

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

2.2 Бања је набавку геотермалне воде планирала као набавку на коју се Закон о јавним набавкама не примењује

2.2.1 Набавка геотермалне воде од „НИС“ а.д. као добављача, који није наручилац у смислу Закона о јавним набавкама, у плановима набавки за 2018. и 2019. годину је планирана као набавка на коју се не примењује Закон о јавним набавкама

Одредбама чл. 7, 7а и 39 став 2 Закона о јавним набавкама прописани су услови за набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама.

Одредбом члана 7 став 1 тачка 1) прописано је да се Закон о јавним набавкама не примењује на набавке од лица која се сматрају наручиоцем у смислу тог закона и која су истовремено носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке.

У поступку ревизије утврђено је да „НИС“ а.д. као добављач за набавку геотермалне воде није наручилац у смислу члана 2 став 1 тачка 2) Закона о јавним набавкама.

Набавка геотермалне воде од „НИС“ а.д. као добављача, који није наручилац у смислу Закона о јавним набавкама, у плановима набавки за 2018. и 2019. годину је планирана као набавка на коју се не примењује Закон о јавним набавкама, што није у складу са

⁷ Број: 144/5 од 30. августа 2016. године

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15

одредбом члана 7 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама.

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

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

2.3 Бања није утврдила процењену вредност јавних набавки добара и услуга на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке

2.3.1 Бања није утврђивала процењену вредност јавних набавки добара и услуга на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке како би иста била валидна у време покретања поступка

Законом о јавним набавкама је у члану 64 став 3 прописано да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка. Одредбом члана 16 тачка 1) Закона о јавним набавкама прописана је обавеза наручиоца да евидентира све радње и акте током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке.

Бања није пружила доказе да је утврђивала процењену вредност јавних набавки добара и услуга на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке како би иста била валидна у време покретања поступка, што није у складу са чланом 64 став 3 а у вези са чланом 16 тачка 1) Закона о јавним набавкама.

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

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

Спровођење поступака јавних набавки

2.4 Поступак спровођења јавних набавки није у потпуности у складу са Законом о јавним набавкама

2.4.1 Бања није припремила конкурсну документацију јавне набавке услуга одржавања специфичних софтвера тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду

Одредбама члана 61 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду, док је ставом 4 тачка 5) истог члана прописано да конкурсна документација сходно врсти поступка и природи предмета јавне набавке садржи, између осталог количину и опис добара, радова или услуга.

Бања није припремила конкурсну документацију јавне набавке услуга одржавања специфичних софтвера тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду с обзиром на то да је конкурсном документацијом предвидела накнаду у паушалном (фиксном) износу на месечном нивоу, с тим да за тај износ накнаде није дефинисан минималан и максималан обим услуге на месечном нивоу (количина услуга), како би на основу

тога заинтересовани понуђач могао да одреди износ понуде, што није у складу са одредбама члана 61 став 1 и став 4 тачка 5) Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов *Јавна набавка мале вредности услуга број 1/2019 – „Услуге одржавања специфичних софтвера“*).

2.4.2 Бања није у поступку јавне набавке услуга осигурања користила могућност обликовања предмета набавке по партијама (партија за послове животног осигурања и партија за послове неживотног осигурања) чиме би омогућила већу конкуренцију

Чланом 10 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, док је одредбама члана 68 став 1 истог закона прописано да када је предмет јавне набавке обликован по партијама, наручилац одређује процењену вредност сваке партије.

Бања није у поступку јавне набавке услуга осигурања користила могућност обликовања предмета набавке по партијама (партија за послове животног осигурања и партија за послове неживотног осигурања) чиме би омогућила већу конкуренцију, прописану чланом 10 Закона о јавним набавкама, тако што би омогућила подношење понуда и акционарским друштвима за осигурање која се баве искључиво или пословима животног или пословима неживотног осигурања.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов *Јавна набавка мале вредности услуга број 19/2018 – „Услуге осигурања“*).

2.4.3 Модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације за уговоре који се закључују у трајању до 12 месеци и који се извршавају у две буџетске године, не 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

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 година⁹ прописано је да модели уговори који се закључују на 12 месеци и краће, а чије се плаћање реализује у две буџетске године, морају садржати одредбу да ће обавезе које

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 21/14 и 18/19

доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Модел уговора као обавезни елемент конкурсне документације за уговоре који се закључују у трајању до 12 месеци и који се извршавају у две буџетске године, 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 чланом 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.

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 „*Модел уговора као елемент конкурсне документације*“).

2.4.4 Бања није доставила образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, у поступцима јавних набавки у којима су донете одлуке о додели уговора прихватањем понуда понуђача чије су цене биле незнатно веће од процењене вредности јавне набавке

Чланом 107 став 4 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може доделити уговор понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке ако није већа од упоредиве тржишне цене и ако су понуђене цене у свим одговарајућим понудама веће од процењене вредности јавне набавке, док је ставом 5 истог члана прописано да је у том случају наручилац дужан да након доношења одлуке достави образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Бања није доставила образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, у поступцима јавних набавки у којима су донете одлуке о додели уговора прихватањем понуда понуђача чије су цене биле незнатно веће од процењене вредности јавне набавке, што није у складу са чланом 107 став 5 Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „*Понуде изнад процењених вредности јавних набавки*“).

2.4.5 Бања није објављивала обавештења о закљученим уговорима о јавним набавкама на Порталу јавних набавки у року утврђеном Законом о јавним набавкама

Чланом 116 став 1 Закона о јавним набавкама уређено је да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од дана

закључења уговора, односно оквирног споразума.

Бања је каснила у објављивању обавештења о закљученим уговорима на Порталу јавних набавки у временском распону од две недеље до четири месеца закашњења, што није у складу са чланом 116 став 1 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 „Објављивање обавештења о закљученим уговорима на Порталу јавних набавки“).

Извршавање уговора

2.5 Бања је повећала обим предмета набавки појединих без поштовања одредби Закона о јавним набавкама

2.5.1 Бања је повећала обим предмета набавке електричне енергије, намирница и услуга осигурања преко 5% вредности првобитно закључених уговора у износу од 4,22 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке

Одредбом члана 115 став 1 Закона о јавним набавкама прописано да наручилац може након закључења уговора о јавној набавци без спровођења поступка јавне набавке повећати обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора.

Бања је повећала обим предмета набавке електричне енергије, намирница и услуга осигурања преко 5% вредности првобитно закључених уговора у износу од 4,22 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке, што није у складу са чланом 115 став 1 Закона о јавним набавкама.

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 „Извршавање уговора о јавним набавкама“).

2.5.2 Бања је повећала обим предмета набавке намирница до 5% вредности првобитно закљученог уговора у износу од 370 хиљада динара без доношења одлуке о измени уговора и без обавештавања Управе за јавне набавке и Државне ревизорске институције

Одредбама члана 115 ст. 1 и 5 Закона о јавним набавкама дефинисано је да наручилац може након закључења уговора о јавној набавци без спровођења поступка јавне набавке повећати обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора, као и да је наручилац дужан да донесе одлуку о измени уговора и да у року од три дана од дана доношења исту објави на Порталу јавних набавки и извештај достави Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Бања је повећала обим предмета набавке намирница до 5% вредности првобитно закљученог уговора у износу од 370 хиљада динара без доношења одлуке о измени уговора и без обавештавања

Управе за јавне набавке и Државне ревизорске институције, што није у складу са одредбама члана 115 ст. 1 и 5 Закона о јавним набавкама.

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 „Извршавање уговора о јавним набавкама“).

Набавке без спроведеног поступка јавне набавке

2.6 Бања је извршила расходе за набавку геотермалне воде у 2018. и 2019. години у износу од 21,26 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке

2.6.1 Бања је извршила расходе за набавку геотермалне воде у 2018. и 2019. години у износу од 21,26 милиона динара на основу обавеза преузетих уговорима закљученим на неодређено време који нису додељени у поступку јавне набавке с тим да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама

Одредбама члана 2 Закона о јавним набавкама прописано је ко су наручиоци у смислу тог закона. Осим тога, одредбама чл. 7, 7а и 39 став 2 Закона о јавним набавкама прописани су услови за набавке на које се не примењује Закон о јавним набавкама. У том смислу, одредбом члана 7 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама кумулативно су прописани услови да се одредбе Закона о јавним набавкама не примењују на набавке од лица која се сматрају наручиоцем и која су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке. Сагласно члану 52 став 3 Закона о јавним набавкама, обавезе које наручилац преузима уговором о јавној набавци морају бити уговорене у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, односно располагање финансијским средствима.

Одредбама члана 54 ст. 6 и 7 Закона о буџетском систему прописана је могућност преузимања обавеза за расходе по уговорима који захтевају плаћање у више година и да ће Влада ближе уредити критеријуме за утврђивање природе расхода из става 6 овог члана. Влада је донела Уредбу 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 даљем тексту: Уредба).

Чланом 2 став 1 Уредбе прописано је да корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање могу преузимати обавезе за расходе групе 42 по уговору који се због природе расхода закључује на период дужи од 12 месеци, односно чије обавезе доспевају на плаћање у три буџетске године и исти се сматрају вишегодишњим уговорима.

Бања је извршила расходе за набавку геотермалне воде у 2018. и 2019. години у износу од 21,26 милиона динара на основу обавеза преузетих уговорима закљученим на неодређено време који нису додељени у поступку јавне набавке с тим да нису постојали разлози

за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 став 2 Закона о јавним набавкама и одредбама члана 54 став 6 Закона о буџетском систему и одредбама члана 2 став 1 и 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.

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 „*Набавка геотермалне воде*“).

СКРЕТАЊЕ ПАЖЊЕ

1. Скрећемо пажњу да вршилац дужности директора Бање обавља дужност у трећем мандату који траје шест месеци, што није у складу са чланом 117 став 1 Закона о здравственој заштити¹⁰, којим је прописано да оснивач именује вршиоца дужности директора на период не дужи од шест месеци, који може имати само један мандат. Потребно је да Управни одбор Бање распише јавни конкурс за именовање директора. *(Описано у делу Информације о субјекту ревизије)*
2. Скрећемо пажњу да је одредбама члана 95 став 2 Закона о здравственој заштити 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. *(Описано у Прилогу 1 – Увећања плате из сопствених прихода)*
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 („Сл. гласник РС“, бр. 93/2012), није ближе уредио начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода што условљава различито поступање и нетранспарентност коришћења сопствених прихода у здравственим установама. *(Описано у Прилогу 1 – Увећања плате из сопствених прихода)*
4. Скрећемо пажњу да формулација одредби члана 12 ст. 1 и 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама наводи на закључак да се укупни приходи који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима могу усмерити на увећање плата, што није у складу са економском логиком, јер се на увећање плата може усмерити 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 у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима“ користи за исплату увећања плата. *(Описано у Прилогу 1 – Увећања плате из сопствених прихода)*

¹⁰ "Службени гласник РС", бр. 25/19

II ПРЕПОРУКЕ

ПРИОРИТЕТ 1¹¹ (висок)

Препорука број 1: Препоручујемо одговорним лицима Бање да за сваки месец утврде износ расхода извршених за пружање услуга чијом су продајом остварени приходи на тржишту, као и учешће трошкова рада у овим приходима и на тај начин обезбеде услове за утврђивање висине прихода који се могу издвојити за увећање плате запослених у складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 93 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Бање да увећање плате запосленима врше у складу са Правилником о награђивању и оцењивању, односно стимулацији зараде запослених у Специјалној болници за рехабилитацију „Бања Кањижа“.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Бање да набавку геотермалне воде планирају као набавку на коју се Закон о јавним набавкама примењује.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Бање да предузму мере да се процењена вредност јавне набавке заснива на спроведеном испитивању, односно истраживању тржишта предмета јавне набавке, како би се обезбедила валидност процене у време покретања поступка.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Бање да конкурсну документацију у делу одређивања количине односно обима предмета набавке сачињавају у складу са Законом о јавним набавкама, како би понуђачи на основу ње могли да саставе прихватљиве понуде и како би наручилац био у могућности да врши квантитативну контролу извршења уговора о јавној набавци.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Бање да се опредељују за могућност обликовања предмета јавних набавки у више партија, како би се омогућила што већа конкуренција у прибављању добара, услуга и радова укључивањем малих и средњих привредних субјеката у поступцима јавних набавки.

Препорука број 7: Препоручује се одговорним лицима Бање да модели уговора као обавезни део конкурсне документације, као и закључени уговори у вези са расходима који се закључују на 12 месеци и краће и чије се плаћање реализује у две буџетске године садржи одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.

Препорука број 8: Препоручује се одговорним лицима Бање да обавештења о додели уговора објављују у року прописаном Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Бање да врше измене уговора о јавним набавкама добара без обзира на вредност измене ако су измене биле предвиђене у документацији о набавци и уговору о јавној набавци на јасан, прецизан и недвосмислен начин или услед повећања обима предмета јавне набавке, сагласно одредбама чл. 156 и 160 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 10: Препоручује се одговорним лицима Бање да обавезе за набавку геотермалне воде преузимају на основу уговора додељених у прописаном поступку јавне набавке, закључених у складу са прописима којима се уређује буџетски систем и у складу са власничком структуром основног капитала добављача.

¹¹ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

На основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, Бања је дужна да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (у даљем тексту: одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

Бања 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 осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања Бања је дужна да уз одазивни извештај достави:

1. за налазе, односно неправилности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана, 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.

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 институција је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
4. децембар 2020. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу члана 9 Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2020. годину и Закључка број 400-948/2020-05/1 од 13. јула 2020. године.

1. Предмет ревизије

Спроводи се ревизија правилности пословања која се односи на: 1) увећање плате из сопствених прихода и 2) јавне набавке.

2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2019. године за предмет ревизије који се односи на увећање плате из сопствених прихода и пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године за предмет ревизије који се односи на јавне набавке.

3. Информације о субјекту ревизије

Назив: Специјална болница за рехабилитацију „Бања Кањижа“

Седиште и адреса: Кањижа, ул. Народни парк бб

Матични број: 08026084

ПИБ: 100788050

Регистроване делатности:

- 86.10 делатност болнице која обухвата дијагностичке активности, краткотрајно или дуготрајно лечење у болници које укључује услуге медицинског и немедицинског особља, услуге лабораторија, радиолошке и друге дијагностике, услуге хитне помоћи, услуге болничке апотеке, услуге исхране и друге болничке услуге;
- 86.90 осталу здравствену заштиту која обухвата и медицинску масажу и терапију – медицинску рехабилитацију применом природног лековитог фактора (пелоида и термо-минералне воде) и санитетски превоз пацијената;
- 86.21 општу медицинску праксу која обухвата медицинско саветовање и лечење у области опште медицине и заштиту на пољу опште медицине које обављају доктори опште медицине;
- 86.22 специјалистичку медицинску праксу која обухвата медицинске консултације и лечење у области специјалистичких грана медицине од стране доктора специјалиста.

У складу са прописима, Бања обавља и делатност неге и одржавања тела, хотела и сличног смештаја, одмаралишта и сличних објеката и друге делатности.

Историјат Бање

Релевантне правне чињенице везане за историјат Бање су следеће:

- Од 1945. до 1953. године Бања је радила као државна установа под називом "Артешко купатило". У Београду је извршена анализа воде 1954. године. Након извршених анализа предложено је да Бања ради као бањско природно лечилиште;
- Од 1960. до 1976. године, Бања ради у склопу Дома здравља Кањижа;
- Од 24. јуна 1976. године Бања се референдумом издваја из Дома здравља Кањижа и функционише као ООУР под називом Центар за рехабилитацију и рекреацију "Бања" у Кањижи;
- Одлуком о оснивању број 022-00343/2006 од 30. августа 2006. године, Извршно веће Аутономне покрајине Војводине оснива Специјалну болницу за рехабилитацију „Бања Кањижа“.

Органи Бање

Органи Бање су: директор, Управни одбор (пет чланова) и Надзорни одбор (три члана). Директор је одговорно лице које обезбеђује законитост рада, унутрашњу координацију и поштовање стандарда стручног рада. Делокруг Управног и Надзорног одбора Бање, уређени су оснивачким актом и Статутом Бање, у складу са законом. Послове директора Бање у периоду од 11. јуна 2019. године обавља вршилац дужности.

Скретање пажње

Скрећемо пажњу да вршилац дужности директора Бање обавља дужност у трећем мандату који траје шест месеци, што није у складу са чланом 117 став 1 Закона о здравственој заштити, којим је прописано да оснивач именује вршиоца дужности директора на период не дужи од шест месеци, који може имати само један мандат. Потребно је да Управни одбор Бање распише јавни конкурс за именовање директора.

Унутрашња организација Бање

У оквиру Бање образовани су основни организациони делови као унутрашње организационе јединице и то:

- болничка одељења за лечење и рехабилитацију;
- одељења за специјалистичко-консултативне прегледе;
- Одељење за терапијски и рехабилитациони третман;
- Одељење за фармацеутску здравствену делатност (болничка апотека);
- Служба за правне, економско-финансијске, техничке и друге сличне послове.

Финансирање Бање

Бања је здравствена установа из Плана мреже здравствених установа¹², која остварује средства за рад на начин прописан чланом 144 Закона о здравственој заштити.

Од укупно остварених прихода и примања од продаје нефинансијске имовине у износу од 284.667.000 динара у 2019. години, 44% потиче из средстава организација за обавезно социјално осигурање, а 56% из осталих извора.

4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима

Циљ ревизије јесте независна процена да ли су предмети ревизије у складу са прописима и општим актима који су идентификовани као критеријуми и изражавање мишљења у облику закључака у вези са конкретним ревизорским питањима и налазима у вези са њима.

У складу са усвојеним предметом и утврђеним критеријумима за ревизију правилности, ревизија је усмерена на:

- поступак утврђивања и исплату увећања плате из сопствених прихода у периоду од 1. јануара до 31. децембра 2019. године;
- планирање, спровођење поступака јавних набавки и извршавање додељених уговора о јавним набавкама у периоду од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године.

Ревизија правилности пословања Бање обавиће се у Специјалној болници за рехабилитацију „Бања Кањижа“, Кањижа.

¹² Уредбом о Плану мреже здравствених установа („Службени гласник РС”, бр. 42/06, 119/07, 84/08, 71/09, 85/09, 24/10, 6/12, 37/12, 8/14, 92/15, 111/17, 114/17-испр, 13/18, 15/18-испр. и 68/19) утврђује се План мреже здравствених установа - број, структура, капацитети и /просторни распоред здравствених установа у државној својини и њихових организационих јединица по нивоима здравствене заштите, организација службе хитне медицинске помоћи, као и друга питања од значаја за организацију здравствене службе у Републици Србији.

5. Критеријуми

У ревизији правилности пословања „Бање Кањижа“ у вези са увећањем плате из сопствених прихода вршиће се процена усклађености предмета ревизије са следећим прописима и општим актима који су идентификовани као критеријуми:

- Закон о платама у државним органима и јавним службама,
- Закон о раду,
- Закон о здравственој заштити,
- Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе који је био у примени у 2019. години,
- општа акта субјекта ревизије донета у вези са применом закона којима се уређује остваривање сопствених прихода и расподела средстава из сопствених прихода за увећање плата:
 - Правилник о начину и поступку пружања ванстандардних здравствених услуга и допунском раду здравствених радника Специјалне болнице за рехабилитацију „Бања Кањижа“,
 - Правилник о начину формирања цена услуга Специјалне болнице за рехабилитацију „Бања Кањижа“,
 - Правилник о награђивању и оцењивању, односно стимулацији зараде запослених;
- Колективни уговор Специјалне болнице за рехабилитацију „Бања Кањижа“.

У ревизији правилности пословања „Бање Кањижа“ у вези са јавним набавкама, као корисника јавних средстава, вршиће се процена усклађености предмета ревизије са следећим прописима који су идентификовани као критеријуми:

- Закон о буџетском систему¹³,
- Уредба о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година¹⁴,
- Закон о јавним набавкама¹⁵,
- подзаконски акти донети у примени Закона о јавним набавкама,
- интерни акт субјекта ревизије.

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа и општих аката који уређују увећање плате из сопствених прихода и спровођење јавних набавки;
- анализу интерних аката „Бање Кањижа“ којим је уређено увећање плате запослених из сопствених прихода и ближе уређено спровођење јавних набавки,
- испитивање активности, одлука „Бање Кањижа“ у вези са увећањем плата из сопствених прихода и спровођењем јавних набавки,
- интервјуисање одговорних особа „Бање Кањижа“.

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

¹³ Сл гласник РС“, бр. 54/09...72/19

¹⁴ "Сл. гласник РС", бр. 21/2014 и 18/19

¹⁵ „Сл гласник РС“, бр. 124/12 и 68/15

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

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

V Прилог 1 – Увећања плате из сопствених прихода

Бања је у 2019. години остварила приходе и примања од продаје нефинансијске имовине у износу од 284.667.000 динара, од чега је:

- 124.951.000 динара (44%) остварила из средстава организација за обавезно социјално осигурање, за пружање услуга из обавезног здравственог осигурања осигураницима Републичког фонда за здравствено осигурање, а на основу Уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања закљученим са Републичким фондом за здравствено осигурање¹⁶,
- 159.446.000 динара (56%) остварила из осталих извора, по основу прихода од продаје роба и услуга, прихода од имовине која припада имаоцима полиса осигурања, као и примања од продаје робе за даљу продају,
- 270.000 динара остварила из средстава општине/града по основу рефундације расхода.

Приходи од продаје добара и услуга на тржишту, тј. услуга које нису обухваћене уговором о пружању услуга здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања, и примања од продаје робе за даљу продају остварени су у износу од 158.360.000 динара и то пружањем услуга стационарног лечења, дијагностичких и терапијских услуга, услуга угоститељства и хотелијерства, спортско – рекреативних услуга, продаје пића и малопродаје. Ови приходи и примања од продаје нефинансијске имовине су евидентирани у пословним књигама и исказани у финансијским извештајима на контима у оквиру групе синтетичког конта 742100 – Приходи од продаје добара и услуга или закупа од стране тржишних организација и 823100 – Примања од продаје робе за даљу продају.

Скретање пажње

Скрећемо пажњу да је одредбама члана 95 став 2 Закона о здравственој заштити 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.

Одредбом члана 55 Закона о здравственом осигурању¹⁷ који је био на снази до 10. априла 2019. године, односно одредбама члана 196 Закона о здравственом осигурању¹⁸ који је ступио на снагу 11. априла 2019. године, прописано је да Републички фонд за здравствено осигурање доноси општи акт којим се, између осталог, утврђују и цене здравствених услуга, односно трошкови здравствене заштите, 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; 7) других законских обавеза.

Чланом 161 став 2 Закона о здравственој заштити који је био на снази до 10. априла 2019. године, односно чланом 146 Закона о здравственој заштити који је ступио на снагу 11. априла 2019. године, прописано је да управни одбор здравствене установе утврђује цене здравствених услуга које пружа грађанима на њихов захтев, као и здравствених услуга које нису обухваћене обавезним здравственим осигурањем.

¹⁶ Број: 450-81/2019-4-166 од 8. августа 2019. Године и Анекс I Број: 450-81/2019-5-166 од 30. јануара 2019. године

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 107/2005, 109/2005 - испр., 57/2011, 110/2012 – одлука УС, 119/2012, 99/2014, 123/2014, 126/2014 - одлука УС, 106/2015 и 10/2016 – др.закон

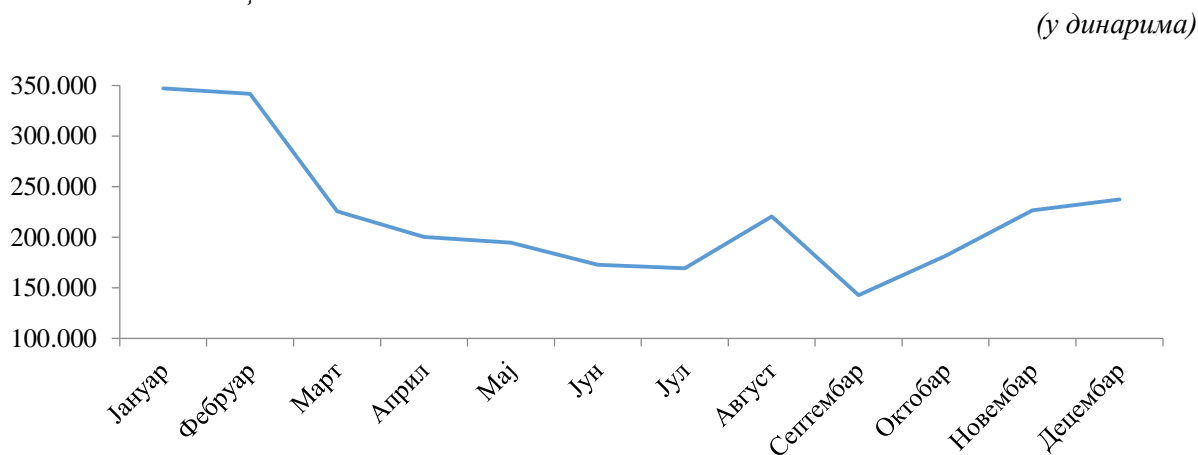
¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 25/19

Бања је утврдила структуру трошкова који чине цене услуга које је пружала на тржишту. Услуге на тржишту су наплаћене на основу ценовника који је утврдио Управни одбор Бање.

Према образложењу у прилогу Финансијског плана за 2019. годину¹⁹, Бања је планирала расходе за увећања плата запослених у износу од 4.000.000 динара на економској класификацији 411000 – Плате, додаци и накнаде запослених. Расходи за увећања плата запослених у 2019. години извршени су у износу од 2.660.000 динара.

Бања је извршила расходе за увећања плата запослених у 2019. години у износу од 2.660.000 динара, до 30% по запосленом, евидентирала их у пословним књигама и исказала у финансијским извештајима на конту 411100 – Плате, додаци и накнаде запослених.

Слика број 1: Приказ извршених расхода по основу увећања плате запослених у 2019. години по месецима



Расходи по основу увећања плата у укупном износу од 2.660.000 динара извршени су за 77 запослених од укупно њих 189 колико износи просечан број запослених којима је извршена исплата плата, додатака и накнада у 2019. години.

Табела број 1: Преглед запослених којима је извршено увећање плате у 2019. години
(у хиљадама динара)

Број лица	Радно место	Број месеци у којима је извршено увећање плате запосленом	Износ увећања плате
3	Помоћник директора за медицински сектор, Главна сестра специјалне болнице, Главни конобар	12	440.000
1	Помоћник директора за економско - финансијске послове	9	178.000
5	Руководилац финансијско - рачуноводствених послова, Доктор медицине субспецијалиста на болничком одељењу и у специјалистичкој амбуланти, Доктор медицине специјалиста на болничком одељењу и у специјалистичкој амбуланти, Доктор медицине опште праксе, Контиста	7	595.000

¹⁹ Усвојен 29. јануара 2019. године на 40. седници Управног одбора Бање са четири измене и допуне усвојене: 3. јуна 2019. године на 47. седници Управног одбора Бање, 4. новембра 2019. године на 52. седници Управног одбора Бање, 31. децембра 2019. године на 54. седници Управног одбора Бање и 2. марта 2020. године на 57. седници Управног одбора Бање

(у хиљадама динара)			
Број лица	Радно место	Број месеци у којима је извршено увећање плате запосленом	Износ увећања плате
7	Начелник рехабилитације - доктор медицине специјалиста на болничком одељењу и у специјалистичкој амбуланти, Доктор медицине специјалиста на болничком одељењу и у специјалистичкој амбуланти, Доктор медицине опште праксе, Одговорна сестра на амбуланти и терапикјама - медицинска сестра техничар, Виши интерни ревизор, Службеник за јавне набавке	6	636.000
1	Референт за обрачун зарада и финансијско - рачуноводствене послове	4	26.000
60	Остали	3,2,1	785.000
77			2.660.000

Одредбом члана 47 став 2 Закона о изменама и допунама закона о буџетском систему прописано је да одредбе закона којима се уређује коришћење и расподела сопствених прихода корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање престају да важе 1. јануара 2015. године уколико се за то створе технички услови, док је одредбом става 5 истог члана прописано да министар ближе уређује начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода.

Скретање пажње

Скрећемо пажњу да министар финансија, у складу са својим овлашћењем из члана 47 став 5 Закона о изменама и допунама закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 93/2012), није ближе уредио начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода што условљава различито поступање и нетранспарентност коришћења сопствених прихода у здравственим установама.

Обрачун и исплата увећања плата из сопствених прихода су уређени Законом о здравственој заштити, Законом о платама у државним органима и јавним службама и Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Одредбама члана 144 став 1 тачка 3) Закона о здравственој заштити прописано је да здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује средства за рад из прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом. Истим чланом у ставу 10 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.

Одредбама члана 12 став 1 Законом 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 из члана 8 овог закона до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. Ставом 2 истог члана закона утврђено је да изузетно, за запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање 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 из става 2

наведеног члана закона утврђују се општим актом послодавца. Наведена формулација одредби члана 12 ст. 1 и 2 овог закона садрже нејасну формулацију из које се може извући погрешан закључак да се укупни приходи који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима могу усмерити на увећање плата што може довести до преливања средстава доприноса за обавезно здравствено осигурање.

Скретање пажње

Скрећемо пажњу да формулација одредби члана 12 ст. 1 и 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама наводи на закључак да се укупни приходи који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима могу усмерити на увећање плата, што није у складу са економском логиком, јер се на увећање плата може усмерити 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 у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима“ користи за исплату увећања плата.

Одредбама члана 93 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, који је био у примени у 2019. години, утврђено 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. У ставу 2 истог члана утврђено је да је послодавац је обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање права из става 1 овог члана и о томе обавести репрезентативни синдикат. Елементи за обрачун и исплату плата у складу са ставом 1 наведеног члана, утврђују се општим актом послодавца.

Одредбама члана 98 став 1 Колективног уговора Специјалне болнице за рехабилитацију „Бања Кањижа“ је утврђено да уколико послодавац остварује сопствене приходе, директор може увећати плате до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом, у циљу стимулације запослених за остваривање прихода од продаје медицинских, угоститељских и других услуга трећим лицима, ради побољшања финансијске стабилности здравствене установе и стварања извора средстава за реализацију инвестиција и покривања трошкова од значаја за вршење основне здравствене делатности специјалне болнице, а који нису у потпуности финансирани од стране оснивача или Републичког фонда за здравствено осигурање. У ставу 2 истог члана утврђено је да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање права из става 1 овог члана и о томе обавести репрезентативни синдикат. Ближе уређење начина планирања средстава и друга питања од значаја за увећање плате из става 1 наведеног члана, послодавац одређује општим актом донетим од стране управног одбора.

Иако је утврдила структуру трошкова који чине цене услуга које је пружала на тржишту и за сваки месец у 2019. години утврдила износ остварених прихода и примања од продаје нефинансијске имовине, међу њима и прихода и примања остварених на тржишту, Бања није на месечном нивоу утврђивала и укупне расходе извршене због остваривања тих прихода, а самим тим ни учешће трошкова рада у наведеним приходима. На тај начин, Бања није обезбедила услове за праћење трошкова који настају приликом остваривања прихода на тржишту и утврђивање висине прихода који се могу издвојити за увећање плата запослених, па тако ни услове за примену члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 93 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Бања није обавештавала организацију репрезентативног синдиката о оствареним месечним приходима и расходима за увећање плате, као и о висини учешћа трошкова рада у овим приходима. Међутим, податке о оствареним месечним приходима објављивала је на локалном информационом систему (интранету) и презентовала директору на седницама Тима за квалитет у чијем раду учествује и председник репрезентативног синдиката. Осим тога, одлуке директора о увећању плата су се објављивале на огласној табли субјекта ревизије.

Налаз (неправилност) 1: Бања је извршила расходе по основу увећања плате у износу од 2.660.000 динара, с тим да претходно није за сваки месец утврдила:

- висину прихода из којих се могу издвојити средства за увећање плате запослених, јер није, поред утврђивања прихода остварених на тржишту, утврдила и расходе настале за њихово остваривање;

- учешће трошкова рада у оствареном приходу, и сразмерно том учешћу део оствареног прихода који се може утрошити за исплату увећања плата запослених,

што није у складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 93 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 1: *Препоручујемо одговорним лицима Бање да за сваки месец утврде износ расхода извршених за пружање услуга чијом су продајом остварени приходи на тржишту, као и учешће трошкова рада у овим приходима и на тај начин обезбеде услове за утврђивање висине прихода који се могу издвојити за увећање плате запослених у складу са одредбама члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члана 93 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.*

Налаз: Управни одбор Бање је донео Правилник о награђивању и оцењивању, односно стимулацији зараде запослених у Специјалној болници за рехабилитацију „Бања Кањижа“ Кањижа (у даљем тексту: Правилник) којим је уредио поступак награђивања, мерила награђивања и оцена рада за стимулацију зараде у Специјалној болници за рехабилитацију „Бања Кањижа“ Кањижа, у складу са одредбама члана 12 став 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама, члана 93 став 3 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и члана 98 став 3 Колективног уговора Специјалне болнице за рехабилитацију „Бања Кањижа“.

Одредбама члана 2 Правилника је утврђено да у оквиру оствареног обима прихода на тржишту, директор може увећати појединачну зараду запослених највише до 30% месечно.

Сагласно члану 3 Правилника висину стимулације одређује директор на основу предлога непосредног руководиоца запосленог, који на основу квалитета и обима обављеног посла оцењује рад запослених на основу чега може да даје предлог директору за увећање зараде поједином запосленом. Квалитет и обим, односно успешност рада се мери на основу личног доприноса оствареним приходима на тржишту, оствареног учинка рада (прецизност, квалитет, тачност и благовременост извршавања послова, радна дисциплина, додатно ангажовање запосленог у случају повећаног обима посла, уштеда и рационализација обављеног посла) и односима према средствима рада и према учествовању у сложенијим радним задацима са другим запосленима (послови који захтевају интензивнији тимски рад).

Одредбама члана 5 и 6 је утврђено да се висина стимулације одређује процентуално, у зависности од оцене коју у поједином месецу оствари запослени, а оцене за запослене су следеће:

- „нарочито је ангажован“ - запослени који добије ову оцену има право на стимулацију до 30%,
- „ангажован је“ - запослени који добије ову оцену има право на стимулацију до 20%,

- „задовољава“ - запослени који добије ову оцену има право на стимулацију до 10%.

Надлежни руководилац организационе јединице предлог за стимулацију зараде запослених доставља директору најкасније првог радног дана у текућем месецу за претходни месец. Запосленима који непосредно одговарају директору установе директор самостално одређује стимулацију по сопственој иницијативи и процени.

У поступку ревизије је извршен увид у документацију која је представљала основ за 47 исплата увећања плате у току 2019. године, а које се односе на 29 запослених лица.

Увидом у наведену документацију (образложени предлог непосредног руководиоца за увећање плате запосленог, решење директора којим се одобрава исплата увећања плате запосленог, платне листе) утврђено је да је Бања обрачунала и исплатила увећање плате:

- у износу од 103.000 динара за шест запослених (осам исплата) на основу решења директора без предлога непосредног руководиоца запосленог, што није у складу са одредбама члана 3 Правилника;
- у вишем износу за 40.000 динара јер је решењем директора утврђен већи проценат увећања плате од оног који је прописан за оцену којом је оцењен рад за четворо запослених у датом месецу (пет исплата), што није у складу са одредбама члана 6 Правилника.

Увидом у предлоге непосредног руководиоца за увећање плате, утврђено је да у њима није наведена оцена којом је оцењен запослени у датом месецу и на основу које се предлаже процентуално увећање плате, као и критеријуми који су вредновани приликом оцењивања радног учинка запосленог и његовог личног доприноса оствареним приходима на тржишту, што није у складу са одредбама члана 3, 4 и 5 Правилника.

Налаз (неправилност) 2: Бања је неправилно извршила расходе по основу увећања плате у износу од најмање 143.000 динара јер је обрачунала и исплатила увећање плате на основу решења директора без предлога непосредног руководиоца запосленог и утврдила, обрачунала и исплатила увећање плате у већем проценту од оног који је прописан за оцену којом је оцењен рад запослених у датом месецу, што није у складу са одредбама чл. 3 и 6 Правилника о награђивању и оцењивању, односно стимулацији зараде запослених у Специјалној болници за рехабилитацију „Бања Кањижа“.

Налаз (неправилност) 3: Бања није обезбедила да предлог непосредног руководиоца на основу којег директор одобрава увећање плате, поред предложеног процента увећања садржи и оцену којом је оцењен запослени у датом месецу и на основу које се и предлаже процентуално увећање плате, као и критеријуми који су вредновани приликом оцењивања радног учинка запосленог и његовог личног доприноса оствареним приходима на тржишту, што није у складу са одредбама чл. 3, 4 и 5 Правилника о награђивању и оцењивању, односно стимулацији зараде запослених у Специјалној болници за рехабилитацију „Бања Кањижа“.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице за рехабилитацију „Бања Кањижа“ да увећање плате запосленима врше у складу са Правилником о награђивању и оцењивању, односно стимулацији зараде запослених у Специјалној болници за рехабилитацију „Бања Кањижа“.

VI Прилог 2 – Јавне набавке

Планирање јавних набавки

Чланом 22 Закона о јавним набавкама прописано је 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.

Налаз: Управни одбор Бање је усвојио Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке, број: 144/5 од 30. августа 2016. године, сагласно члану 22 Закона о јавним набавкама.

Чланом 51 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац је дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи следеће податке: редни број јавне набавке, предмет јавне набавке, процењену вредност јавне набавке, врсту поступка јавне набавке, оквирни датум покретања поступка, оквирни датум закључења уговора и оквирни рок трајања уговора.

Чланом 51 став 3 Закона о јавним набавкама прописано је да план јавних набавки, измене и допуне плана наручилац објављује на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења.

Налаз: Бања је донела и објавила на Порталу јавних набавки планове набавки за 2018. и 2019. годину у складу са чланом 51 Закона о јавним набавкама.

Увидом у План набавки и његове измене²⁰ за 2018. годину, који је донео Управни одбор, као и податке прибављене у поступку ревизије од одговорних лица установљено је да је у Бањи:

1) планирано 26 поступака јавних набавки добара (8 отворених поступака и 18 поступака јавних набавки мале вредности) са процењеном вредношћу од 81.970.000 динара без ПДВ-а. Вредност спроведених јавних набавки добара обухваћених ревизијом без ПДВ-а износи 48.470.000 динара (63%);

2) планирано 4 поступка јавне набавке мале вредности услуга са процењеном вредношћу од 2.950.000 динара без ПДВ-а;

3) планиран један поступак јавне набавке мале вредности радова са процењеном вредношћу од 2.400.000 динара без ПДВ-а. Вредност спроведених набавки радова обухваћених ревизијом без ПДВ-а износи 2.400.000 динара (100%). Међутим, услед недостатка финансијских средстава, поступци јавних набавки радова нису спровођени у току 2018. године;

4) планиране набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује са процењеном укупном вредношћу од 34.170.000 динара без ПДВ-а, од тога: 38 поступака набавке добара процењене вредности 24.185.000 динара без ПДВ-а и 54 поступка набавке услуга процењене вредности 9.985.000 динара без ПДВ-а.

Увидом у План набавки и његове измене²¹ за 2019. годину, који је донео Управни одбор, као и податке прибављене у поступку ревизије од одговорних лица установљено је да је у Бањи:

²⁰ ²⁰ Датум усвајања: 24. 10. 2017. године; I измена: 29. 1. 2018. године; II измена: 30. 4.. 2018. године; III измена: 28. 5. 2018. године; IV измена: 30. 8. 2018. године; V измена: 23. 10. 2018. године и VI измена: 13. 11. 2018. године

²¹ Датум усвајања: 20. 11. 2018. године; I измена: 29. 1. 2019. године; II измена: 3. 6.. 2019. године; III измена: 29. 7. 2019. године; IV измена: 21. 8. 2019. године и V измена: 4. 11. 2019. године

1) планирано 23 поступка јавних набавки добара (2 отворена поступка и 21 поступак јавних набавки мале вредности) са процењеном вредношћу од 61.060.000 динара без ПДВ-а. Вредност спроведених јавних набавки добара обухваћених ревизијом без ПДВ-а износи 38.150.000 динара (62%);

2) планирано 10 поступака јавне набавке мале вредности услуга са процењеном вредношћу од 6.540.000 динара без ПДВ-а. Вредност спроведених јавних набавки услуга обухваћених ревизијом без ПДВ-а износи 2.650.000 динара (40%);

3) планирана два поступка јавне набавке радова (отворени поступци) са процењеном вредношћу од 9.200.000 динара без ПДВ-а; Међутим, услед недостатка финансијских средстава, поступци јавних набавки радова нису спровођени у току 2019. године;

4) планиране набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује са процењеном укупном вредношћу од 35.798.000 динара без ПДВ-а, од тога: 36 поступака набавке добара процењене вредности 23.610.000 динара без ПДВ-а и 63 поступка набавке услуга процењене вредности 12.188.000 динара без ПДВ-а. Вредност спроведених набавки добара на које се Закон не примењује обухваћених ревизијом без ПДВ-а износи 14.700.000 динара (62% од процењене вредности набавке добара на које се Закон не примењује).

Налаз (неправилност) 4: Набавка геотермалне воде од „НИС“ а.д. као добављача, који није наручилац у смислу Закона о јавним набавкама, у плановима набавки за 2018. и 2019. годину је планирана као набавка на коју се не примењује Закон о јавним набавкама, што није у складу са одредбом члана 7 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Бање да набавку геотермалне воде планирају као набавку на коју се Закон о јавним набавкама примењује.

Број и вредност закључених уговора у 2018. години је следећа:

1) за добра: 21 уговор укупне вредности 32.821.000 динара без ПДВ-а у отвореним поступцима, 24 уговора укупне вредности 18.521.000 динара без ПДВ-а у поступцима јавних набавки мале вредности;

2) за услуге: 3 уговора укупне вредности 2.552.000 динара без ПДВ-а у поступцима јавних набавки мале вредности;

3) набавке на које се Закон не примењује: 60 уговора укупне вредности 9.245.000 динара без ПДВ-а.

Број и вредност закључених уговора у 2019. години је следећа:

1) за добра: 14 уговора укупне вредности 33.222.000 динара без ПДВ-а у отвореним поступцима, 24 уговора укупне вредности 14.634.000 динара без ПДВ-а у поступцима јавних набавки мале вредности;

2) за услуге: 4 уговора укупне вредности 3.281.000 динара без ПДВ-а у поступцима јавних набавки мале вредности;

3) набавке на које се Закон не примењује: 58 уговора укупне вредности 7.617.000 динара без ПДВ-а.

Процењена вредност јавних набавки

Бања је у 2018. и 2019. години извршавала набавке узоркованих добара и услуга по закљученим уговорима о јавним набавкама у 2018. години и по закљученим уговорима о јавним набавкама у 2019. години.

У табеларним прегледима број 2 и 3 приказане су набавке узоркованих добара и услуга спроведених у 2018. и 2019. години, са подацима о процењеном вредношћу и вредностима закључених уговора.

Табела број 2: Приказ процењене вредности и уговора закључених у поступцима јавних набавки у 2018. години

(у 000 динара)		
Предмет набавке	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама (без ПДВ-а)	Број уговора, датум и вредност (без ПДВ-а)
1	2	3
Енергент-електрична енергија	9.000	10/74 16.04.2018. 6.754
	Партија 1 – „Јунетина“ 3.450	10/12 04.01.2018. 3.114
	Партија 2 – „Живинско месо“ 2.450	10/13 04.01.2018. 2.191
	Партија 3 – „Свињетина“ 4.600	10/14 04.01.2018. 3.995
	Партија 4 – „Рибље месо“ 1.050	10/15 04.01.2018. 1.113
	Партија 5 – „Месни производи“ 2.550	10/16 04.01.2018. 1.988
	Партија 6 – „Млеко и млечни производи“ 3.000	10/17 04.01.2018. 2.433
	Партија 7 – „Хлебни производи, свежа пецива и колачи“ 1.450	10/18 04.01.2018. 1.161
	Партија 8 – „Прерађено воће и поврће“ 1.150	10/18 04.01.2018. 997
	Партија 9 – „Дубоко смрзнути производи“ 900	10/22 04.01.2018. 752
	Партија 10 – „Поврће“ 3.150	10/20 04.01.2018. 2.758
	Партија 11 – „Воће и коштуњаво воће“ 700	10/21 04.01.2018. 553
	Партија 12 – „Разни прехранбени производи“ 3.600	10/90 28.05.2018. 2.831
Намирнице	Партија 13 – „Јаја“ 1.550	10/23 04.01.2018. 1.106
	Партија 1 – „Набавка и испорука 1 (једног) Т-саге“ 1.900	10/151 30.11.2018. 1.860
	Партија 2 – „Набавка и испорука 1 (једног) ЕМШ (електромионеурограф)“ 2.200	10/152 30.11.2018. 1.995
	Партија 3 – „Набавка и испорука 1 (једне) биоптрон лампе“ 310	10/153 30.11.2018. 293
Набавка медицинске опреме: т-саге, енмг, биоптрон лампа и хоризонтална терапија	Партија 4 – „Набавка и испорука 1 (једног) апарата за хоризонталне терапије“ 260	10/154 30.11.2018. 295
	Партија 1 – „Набавка и испорука (једног) путничког возила“ 2.800	10/161 24.12.2018. 2.795
Набавка возила	Партија 2 – „Набавка и испорука (једног) карго возила“ 1.700	10/162 24.12.2018.

*Извештај о ревизији правилности пословања Специјалне болнице за рехабилитацију „Бања Кањижа“,
Кањижа, у делу који се односи на увећања плате од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке од
1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године*

(у 000 динара)		
Предмет набавке	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама (без ПДВ-а)	Број уговора, датум и вредност (без ПДВ-а)
1	2	3
		1.664

Табела број 3: Приказ процењене вредности и уговора закључених у поступцима јавних набавки у 2019. години

(у 000 динара)		
Предмет јавне набавке	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама (без ПДВ-а)	Број уговора, датум и вредност (без ПДВ-а)
1	2	3
Намирнице	Партија 1 – „Јунетина“ 2.900	10/6 10.01.2019. 2.712
	Партија 2 – „Живинско месо“ 2.500	10/7 10.01.2019. 1.854
	Партија 3 – „Свињетина“ 4.150	10/8 10.01.2019. 3.611
	Партија 4 – „Рибље месо“ 1.350	10/9 10.01.2019. 1.033
	Партија 5 – „Месни производи“ 2.250	10/10 10.01.2019. 1.876
	Партија 6 – „Млеко и млечни производи“ 3.850	10/33 28.01.2019. 3.689
	Партија 7 – „Хлебни производи, свежа пецива и колачи“ 1.300	10/12 10.01.2019. 1.171
	Партија 8 – „Прерађено воће и поврће“ 1.100	10/13 10.01.2019. 896
	Партија 9 – „Дубоко смрзнути производи“ 850	10/14 10.01.2019. 694
	Партија 10 – „Поврће“ 2.900	10/15 10.01.2019. 3.095
	Партија 11 – „Воће и коштуњаво воће“ 700	10/16 10.01.2019. 545
	Партија 12 – „Разни прехранбени производи“ 2.900	10/17 10.01.2019. 2.703
	Партија 13 – „Јаја“ 1.250	10/18 10.01.2019. 977
Лож уље	1.500	10/129 22.10.2019. 1.183
Производи за чишћење и друга добра	Партија 1 – „Детерџенти“ 300	10/105 14.08.2019. 231
	Партија 2 – „Специјална средства за дезинфекцију и чишћење водоперивих површина -препарати за прање“ 1.100	10/106 14.08.2019. 1.066
	Партија 3 – „Општа хигијенска средства и други производи -производи за чишћење и полирање“	10/107 14.08.2019.

(у 000 динара)

Предмет јавне набавке	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама (без ПДВ-а)	Број уговора, датум и вредност (без ПДВ-а)
1	2	3
	850 Партија 4 – „Сапуни, средства за омекшавање вода и ручно прање посуђа - препарати за прање, средства за чишћење разних површина -препарати за прање“ 1.080	733 10/108 14.08.2019. 958
	Партија 1 – „Електроинсталатерски потрошни материјал“ 870	10/130 22.10.2019. 849
	Партија 2 – „Водоинсталатерски потрошни материјал“ 970	10/131 22.10.2019. 949
Потрошни материјал	Партија 3 – „Грађевински потрошни материјал (*фарбе, боје, лакови и др.)“ 1.070	10/132 22.10.2019. 1.059
	Партија 4 – „Челични потрошни материјал“ 270	10/133 22.10.2019. 251
	Партија 5 – „Машински материјал“ 120	10/134 22.10.2019. 116
Услуге осигурања (имовина и лица - запослени)	1.350	10/163 27.12.2018. 1.375
	Партија 1 – „Услуге одржавања софтвера Персеј“ 500	10/53 14.03.2019. 528
Услуге одржавања софтвера	Партија 2 – „Услуге одржавања софтверског пакета Xelix, Garson, Хотелијер и Xelix Wellness“ 800	10/54 14.03.2019. 876

Процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора бити валидна у време покретања поступка. Члан 15 став 2 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке у Специјалној болници за рехабилитацију „Бања Кањижа“, дефинише да се процењена вредност јавне набавке одређује у складу са техничким спецификацијама утврђеног предмета набавке и утврђеним количинама, а као резултат претходног искуства у набавци конкретног предмета набавке и спроведеног истраживања тржишта. Члан 16 став 1 истог Правилника дефинише да организационе јединице испитују и истражују тржиште сваког појединачног предмета набавке, и то тако што: испитују степен развијености тржишта, упоређују цене више потенцијалних понуђача, прате квалитет, период гаранције, начин и трошкове одржавања, рокове испоруке, постојеће прописе и стандарде, могућности на тржишту за задовољавање потреба наручиоца на другачији начин и др.

Начин утврђивања процењене вредности јавних набавки је следећи: као полазна основа за одређивање процењене вредности јавних набавки прехранбених производа, производа за чишћење, потрошног материјала и услуга одржавања специфичних софтвера, узимају се вредносни и количински подаци о потрошњи у претходној години, док за остале узорковане јавне набавке није пружен доказ о томе на који начин је утврђена процењена вредност. За набавку медицинске опреме по јавној набавци из 2018. године, ревизорском тиму су пружени докази о спроведеном истраживању тржишта.

Налаз (неправилност) 5: Бања није пружила доказе да је утврђивала процењену вредност јавних набавки добара и услуга на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке како би иста била валидна у време покретања поступка, што није у складу са чланом 64 став 3 а у вези са чланом 16 тачка 1) Закона о јавним набавкама.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Бање да предузму мере да се процењена вредност јавне набавке заснива на спроведеном испитивању, односно истраживању тржишта предмета јавне набавке, како би се обезбедила валидност процене у време покретања поступка.

Јавна набавка мале вредности услуга број 1/2019 – „Услуге одржавања специфичних софтвера“

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности				
Процењена вредност: 1.300.000 динара без ПДВ-а				
Одлука о покретању поступка јавне набавке мале вредности и Решење о образовању комисије за јавну набавку мале вредности				
Датум:		Доносилац:		
27. фебруар 2019. године		директор		
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђачи:	Вредност понуде без ПДВ-а:
13. март 2019. године	13. март 2019. године	директор	Партија 1 - „Persej“ доо Зрењанин	44.000 динара паушално на месечном нивоу, укупно 528.000 динара за 12 месеци
			Партија 2 - „2D Soft“ доо Нови Сад	73.000 динара паушално на месечном нивоу, укупно 876.000 динара за 12 месеци
Уговор о јавној набавци услуга одржавања специфичних софтвера				
Број:	Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а:
Партија 1 – 10/53	14. 3. 2019.	18. 6. 2019.	директор	528.000 динара
Партија 2 – 10/54				876.000 динара

Позив за подношење понуда и конкурсна документација су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Бање. Благовремено је достављена једна понуда за обе партије. О поступку јавног отварања благовремено достављених понуда, вођен је Записник о отварању понуда²². Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда²³, а на основу истог, донете су Одлуке о додели уговора²⁴. Са најповољнијим понуђачима, закључени су уговори о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

Конкурсном документацијом од понуђача је захтевано да за предметну услугу понуди цену на месечном нивоу (у паушалном износу), а да притом није дефинисан минималан и максималан обим услуге (нпр. минимални број радних сати, минимални број интервенција и сл.) на месечном нивоу. Када би ти параметри били одређени, онда би се на свеобухватан начин могла утврдити и процењена вредност набавке, на основу тржишно процењених јединичних вредности минималног обима услуге. Супротно наведеном, конкурсном документацијом (странице 14 и 15/24) од понуђача је захтевано да понуди цену на месечном нивоу (у паушалном износу) без обзира на обим услуга које ће тог месеца извршити, а да притом, за тај износ накнаде нису дефинисани минималан и максималан обим услуге на месечном нивоу.

²² Број 3/3-5 од 8. марта 2019. године

²³ Број 3/3-6 од 12. марта 2019. године

²⁴ Број 3/3-7 од 13. марта 2019. године и број 3/3-8 од 13. марта 2019. године

Чланом 61 став 1 Закона о јавним набавкама дефинисано је да је наручилац дужан да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду. Ставом 4 тачка 5) истог члана дефинисано је да конкурсна документација сходно врсти поступка и природи предмета јавне набавке садржи врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл.

Табела број 4: Преглед техничких спецификација – образаца структуре цене за Партије 1 и 2 (страна 14 и 15 конкурсне документације)

Партија 1 – „Услуге одржавања софтвера Persej“	Партија 2 – „Услуге одржавања софтверског пакета Helix, Hotelier, Garson и Helix Wellness“
1	2
Добављач пружа наведене услуге месечно, паушално у току трајања уговора:	Добављач пружа наведене услуге месечно, паушално у току трајања уговора:
Дорада и измена постојећих апликација на захтев корисника: финансијско књиговодство, евиденција купаца и добављача, робно-материјално књиговодство, евиденција основних средстава и ситног инвентара, ванбилансне евиденције (аналитике), евиденције издатих фактура, евиденција пдв-а, евиденција обавеза, обрачун камата, обрачун личних доходака са кадровском евиденцијом.	Дорада и измена постојећих апликација (Helix, Hotelier, Garson и Helix Wellness) на захтев корисника и прилагођавање истих новонасталим законским променама.
Обука кадрова за коришћење програма, односно нових делова програма.	Обука кадрова за коришћење програма, односно нових делова програма.
Архивирање података по потреби и на крају године, отварање нове године и приступ старој.	Архивирање података по потреби и на крају године, отварање нове године и приступ старој.
Пребацивање података у захтеване формате по захтеву корисника	Пребацивање података у захтеване формате по захтеву корисника
<ul style="list-style-type: none"> • пружање услуга корисничке подршке путем телефона и интернета радним данима у радно време (понедељак-петак од 07 до 17 часова); • пружање услуга корисничке подршке путем телефона и интернета ван радног времена (само за хитне интервенције); • мање измене у Софтверу и извештајима у оквиру постојећих функционалности • отварање нове пословне године. 	<ul style="list-style-type: none"> • пружање услуга корисничке подршке путем телефона и интернета радним данима у радно време (понедељак-петак од 07 до 17 часова); • пружање услуга корисничке подршке путем телефона и интернета ван радног времена (само за хитне интервенције); • мање измене у Софтверу и извештајима у оквиру постојећих функционалности • отварање нове пословне године.

Суштински, предмет набавке представљају услуге редовних и хитних интервенција на софтверима, обука запослених, архивирање података и сл. обједињене у јединствену набавку услуга одржавања специфичних софтвера, организованој у две партије. Конкурсном документацијом у делу модела уговора, за обе партије (стр. 16-21/24), нису предвиђени извештаји о раду (о извршеним редовним и хитним интервенцијама у току месеца и сл.) односно друга документација која би била приложена уз месечну фактуру, а све у циљу контроле квалитета извршења услуге од стране наручиоца као и за потребе планирања ове врсте услуга у наредним годинама.

Под овим условима закључени уговори о јавној набавци, супротан је начелу економичности јавних набавки, јер су извршавани расходи на терет јавних средстава у паушалном износу на месечном нивоу уместо у износу накнаде за стварно извршене услуге. Висина накнаде није еквивалентна обиму пружених услуга односно није могуће утврдити еквивалентност, која по природи и врсти услуга није сваког месеца иста, а понуђачу је сваког месеца плаћана фиксна накнаде (у истом износу) без обзира на обим реализације извршених

услуга. Осим тога, имајући у виду да је уговор о јавној набавци двострани теретни уговор²⁵, на овакав начин уговорени обрачун и начин плаћање услуга, нарушава се начело једнаке вредности давања из члана 15 Закона о облигационим односима²⁶ и доводи се у ризик законитост уговора јер је уговорена могућност плаћања и у случају постојања несразмере у узајамним давањима.

Налаз (неправилност) 6: Бања није припремила конкурсну документацију јавне набавке услуга одржавања специфичних софтвера тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду с обзиром на то да је конкурсном документацијом предвидела накнаду у паушалном (фиксном) износу на месечном нивоу, с тим да за тај износ накнаде није дефинисан минималан и максималан обим услуге на месечном нивоу (количина услуга), како би на основу тога заинтересовани понуђач могао да определи износ понуде, што није у складу са одредбама члана 61 став 1 и став 4 тачка 5) Закона о јавним набавкама.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Бање да конкурсну документацију у делу одређивања количине односно обима предмета набавке сачињавају у складу са Законом о јавним набавкама, како би понуђачи на основу ње могли да саставе прихватљиве понуде и како би наручилац био у могућности да врши квантитативну контролу извршења уговора о јавној набавци.

Јавна набавка мале вредности услуга број 19/2018 – „Услуге осигурања“

Врста поступка: Јавна набавка мале вредности				
Процењена вредност: 1.350.000 динара без ПДВ-а				
Одлука о покретању поступка јавне набавке мале вредности и Решење о образовању комисије за јавну набавку мале вредности				
Датум:		Доносилац:		
11. децембар 2018. године		директор		
Одлука о додели уговора				
Датум доношења:	Датум објаве:	Доносилац:	Изабрани понуђач:	Вредност понуде без ПДВ-а:
25. децембар 2018. године	25. децембар 2018. године	директор	Компанија „Дунав осигурање“ а.д.о.	1.349.704,58 динара
Уговор о јавној набавци мале вредности услуге осигурања				
Број:	Датум закључења:	Датум објаве обавештења:	Потписао и преузео обавезу:	Уговорена вредност без ПДВ-а:
10/163	27. 12. 2018.	28. 1. 2019.	директор	1.349.704,58 динара

Позив за подношење понуда и конкурсна документација су објављени на Порталу јавних набавки и на интернет страници Бање²⁷. Дана 12. децембра 2018. године, наручилац је донео Одлуку о измени конкурсне документације²⁸, која је на исти дан објављена на Порталу јавних набавки. Истовремено, донете су две одлуке о продужењу рока за подношење понуда²⁹ и исте су објављене на Порталу управе за јавне набавке. Благовремено је пристигла једна понуда. О поступку јавног отварања понуда, вођен је Записник о отварању понуда³⁰. Након тога, сачињен је Извештај о стручној оцени понуда³¹, а на основу истог, донета је Одлука о

²⁵ Члан 3 став 1 тачка 2) Закона о јавним набавкама

²⁶ "Сл. лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, "Сл. лист СРЈ", бр. 31/93, "Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003 - Уставна повеља и "Сл. гласник РС", бр. 18/2020

²⁷ датум објављивања: 11. децембар 2018. године

²⁸ Број: 3/91-5 од 12. децембра 2018. године

²⁹ Број: 3/91-6 од 12. децембра 2018. године и број: 3/91-7 од 12. децембра 2018. године

³⁰ Број 3/91-8 од 21. децембра 2018. године

³¹ Број 3/91-9 од 24. децембра 2018. године

додели уговора³². Са изабраним понуђачем, закључен је уговор о јавној набавци. Обавештење о закљученом уговору је објављено на Порталу јавних набавки.

У позиву за подношење понуда, Бања је навела констатацију да јавна набавка није обликована по партијама. Увидом у позив за подношење понуда и конкурсну документацију за посматрану набавку, утврђено је да су предмет набавке услуге животног и неживотног осигурања, и то:

- осигурање имовине;
- осигурање запослених;
- обавезно осигурање и каско (casco) осигурање возила;
- осигурање професионалне одговорности лекара и медицинског особља;
- осигурање лица од последица несрећног случаја (пацијената упућених преко РФЗО-а, пацијената који сами финансирају боравак, туриста и трећих лица).

Конкурсном документацијом је од понуђача захтевано да попуне обрасце понуда посебно за сваку горе наведену врсту осигурања.

Закон о осигурању³³, који је ступио на снагу 26. децембра 2014. године, у члану 8 и 9, дефинише врсте животног односно неживотног осигурања. Чланом 24 став 1 истог Закона прописано је да једно акционарско друштво за осигурање не може истовремено обављати и послове животног и послове неживотног осигурања, док је ставом 2 истог члана дефинисано да акционарско друштво за осигурање може обављати послове једне врсте осигурања или послове више врста осигурања у оквиру исте групе осигурања, као и послове заступања у осигурању. Чланом 25 став 1 прописано је да се одредба члана 24 став 1 истог Закона не односи на акционарско друштво за осигурање које на дан ступања на снагу овог закона има дозволу за обављање појединих или свих врста животног осигурања и појединих или свих врста неживотног осигурања.

Имајући у виду да јавна набавка услуга осигурања није обликована по партијама, а с обзиром да су предмет набавке како услуге животног, тако и неживотног осигурања, као понуђач се могло јавити само акционарско друштво које има дозволу за обављање послова и животног и неживотног осигурања а не и привредни субјекти основани за обављање послова искључиво животног или искључиво неживотног осигурања.

Одредбом члана 3 став 1 тачка 35) Закона о јавним набавкама, дефинисано је значење појма јавне набавке по партијама као набавка чији је предмет обликован у више посебних истоврсних целина и која је као таква означена у позиву за подношење понуда и конкурсnoj документацији, док је одредбом члана 68 став 1 прописана обавеза утврђивања процењене вредности по партијама када је јавна набавка обликована по партијама.

Налаз (неправилност) 7: Бања није у поступку јавне набавке услуга осигурања користила могућност обликовања предмета набавке по партијама (партија за послове животног осигурања и партија за послове неживотног осигурања) чиме би омогућила већу конкуренцију, прописану чланом 10 Закона о јавним набавкама, тако што би омогућила подношење понуда и акционарским друштвима за осигурање која се баве искључиво или пословима животног или пословима неживотног осигурања.

Препорука број 6: *Препоручује се одговорним лицима Бање да се опредељују за могућност обликовања предмета јавних набавки у више партија, како би се омогућила што већа конкуренција у прибављању добара, услуга и радова укључивањем малих и средњих привредних субјеката у поступцима јавних набавки.*

³² Број 3/91-9 од 25. децембра 2018. године

³³ „Сл. гласник РС“, бр. 139/2014

Модел уговора као елемент конкурсне документације

У поступку ревизије извршен је увид у моделе уговора, као елемент конкурсне документације, за узорковане јавне набавке у 2018. и 2019. години, који су закључени у трајању од 12 месеци а чије се извршење реализује у две буџетске године.

Уредбом о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година (у даљем тексту: Уредба), ближе се уређују, између осталог, и модели уговора који се закључују на 12 месеци и краће а чије се плаћање реализује у две буџетске године. У том смислу, одредбом члана 7 Уредбе прописано је да модели уговори за уговоре који се закључују на 12 месеци и краће, а чије се плаћање реализује у две буџетске године, морају 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) 8: Модели уговора као обавезни елемент конкурсне документације за уговоре који се закључују у трајању до 12 месеци и који се извршавају у две буџетске године, 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 чланом 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.

Препорука број 7: *Препоручује се одговорним лицима Бање да модели уговора као обавезни део конкурсне документације, као и закључени уговори у вези са расходима који се закључују на 12 месеци и краће и чије се плаћање реализује у две буџетске године садржи одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години.*

Понуде изнад процењених вредности јавних набавки

Директор Бање је усвојио:

- Одлуку о покретању јавне набавке за набавку добара – „Прехрамбени производи“ број: 3/90-1 од 17. новембра 2017. године. Процењена вредност јавне набавке је 29.600 хиљада динара. Набавка је организована у 13 партија.
- Одлуку о покретању јавне набавке за набавку добара – „Набавка медицинске опреме: т -case, енмг, биопртрон лампа и хоризонтална терапија“ број 3/72-1 од 25. октобра 2018. године. Процењена вредност јавне набавке је 4.670 хиљада динара. Набавка је организована у четири партије.

Директор Бање је усвојио:

- Одлуку о покретању јавне набавке за набавку добара – „Прехрамбени производи“ број: 3/79-1 од 21. новембра 2018. године. Процењена вредност јавне набавке је 28.000 хиљада динара. Набавка је организована у 13 партија.
- Одлуку о покретању јавне набавке мале вредности за набавку услуга – „Услуге одржавања специфичних софтвера“ број: 3/3-4 од 27. фебруара 2019. године. Процењена вредност јавне набавке је 1.300 хиљада динара. Набавка је организована у две партије.

Табела број 5: Преглед процењених вредности и вредности прихваћених понуда за партије јавних набавки у 2018. и 2019. години

Година у којој је спроведена набавка	Предмет набавке	Партија и процењена вредност	Понуда добављача
1	2	3	4
2018. година	Набавка прехранбених производа	Партија 4 – „Рибље месо“ 1.050.000 динара	„Selekta“ doo 1.135.000 динара
	Набавка медицинске опреме: т-care, енмг, биопротрон лампа и хоризонтална терапија	Партија 4 – „Набавка и испорука 1 (једног) апарата за хоризонталне терапије“ 260.000 динара	„Electronic Design Medical“ doo 295.000 динара
2019. година	Услуге одржавања специфичних софтвера	Партија 1 – „Услуге одржавања софтвера Persej“ 500.000 динара	„Persej“ доо Зрењанин 528.000 динара
		Партија 2 – „Услуге одржавања софтверског пакета Helix, Garson, Hotelijer и Helix Wellness“ 800.000 динара	„2D Soft“ доо Нови Сад 876.000 динара
	Набавка прехранбених производа	Партија 10 – „Воће“ 2.900.000 динара	„Komercservis-produkt“ доо Каћ 3.095.000 динара

У поступку ревизије утврђено је да је Бања у 2018. години за Партију 4 „Рибље месо“ јавне набавке прехранбених производа и за Партију 4 „Набавка и испорука 1 (једног) апарата за хоризонталне терапије“ јавне набавке медицинске опреме, доделила уговоре понуђачима „Selekta“ doo и „Electronic Design Medical“ doo, чије су понуде садржале цену незнатно већу од процењене вредности за предметне партије. Такође, Бања је у 2019. години за Партију 1 „Услуге одржавања софтвера Persej“, Партију 2 „Услуге одржавања софтверског пакета Helix, Garson, Hotelijer и Helix Wellness“ јавне набавке мале вредности услуга одржавања специфичних софтвера и за Партију 10 „Воће“ јавне набавке прехранбених производа доделила уговоре понуђачима "Persej" доо Зрењанин, „2D Soft“ doo из Новог Сада и „Komercservis-produkt“ доо Каћ, чије су понуде садржале цену незнатно већу од процењене вредности за предметне партије. Према оцени ревизора, с обзиром на то да је пристигла једна понуда (осим код Партије 4 набавке прехранбених производа из 2018. године, где су пристигле две понуде које су обе биле изнад процењене вредности за предметну партију) и да је понуђена цена незнатно већа од процењене вредности, понуђене цене нису веће од упоредиве тржишне цене. Бања није доставила образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Чланом 107 Закона о јавним набавкама уређени су услови за доделу уговора. У ставу 3 овог члана прописано је да након спроведене стручне оцене понуда, на основу извештаја комисије наручилац доноси одлуку о додели уговора, ако је прибавио најмање једну прихватљиву понуду а у ставу 4 да наручилац може доделити уговор понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке ако није већа од упоредиве тржишне цене и ако су понуђене цене у свим одговарајућим понудама веће од процењене вредности јавне набавке. У складу са чланом 107 став 5 Закона о јавним набавкама, наручилац је био дужан да у случају доделе уговора понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке, након доношења одлуке о додели уговора достави образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Налаз (неправилност) 9: Бања није доставила образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, у поступцима јавних набавки у којима су донете одлуке о

додели уговора прихватањем понуда понуђача чије су цене биле незнатно веће од процењене вредности јавне набавке, што није у складу са чланом 107 став 5 Закона о јавним набавкама.

Одредбом члана 146 став 2 Закона о јавним набавкама, који је у примени од 1. јула 2020. године, прописано је да наручилац може доделити уговор понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке без обавезе обавештавања Канцеларије за јавне набавке као правног следбеника Управе за јавне набавке и Државне ревизорске институције.

Објављивање обавештења о закљученим уговорима на Порталу јавних набавки

У поступку ревизије, извршена је провера поштовања рока прописаног Законом о јавним набавкама при објављивању обавештења о закљученим уговорима у узоркованим поступцима јавних набавки из 2018. и 2019. године.

Одредбама члана 116 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци или оквирном споразуму у року од пет дана од дана закључења уговора, односно оквирног споразума.

Табела број 6: Преглед датума закључења уговора и датума објављивања обавештења о закљученим уговорима на Порталу јавних набавки

Година	Јавна набавка	Датум закључења уговора	Датум објављивања обавештења о закљученом уговору на Порталу јавних набавки
1	2	3	4
2018.	Електрична енергија	16. 4. 2018.	14. 6. 2018.
	Медицинска опрема (T-care, Eming, Bioptron lampa и horizontalna terapija)	30. 11. 2018.	Партија 1 – 28. 1. 2019. Партија 2, 3, 4 – 1. 2. 2019.
	Намирнице	4. 1. 2018. Партија 12 – 28. 5. 2019.	14. 6. 2018.
	Набавка возила на лизинг	24. 12. 2018.	26. 1. 2019.
	Лож уље	22. 10. 2019.	14. 11. 2019.
	Производи за чишћење и друга добра	14. 8. 2019.	13. 11. 2019.
2019.	Намирнице	10. 1. 2019. Партија 6 – 28. 1. 2019.	21. 6. 2019.
	Потрошни материјал	22. 10. 2019.	14. 11. 2019.
	Услуге осигурања	27. 12. 2018.	28. 1. 2019.
	Услуге одржавања специфичних софтвера	14. 3. 2019.	18. 6. 2019.

Као што је приказано у табели број 6, када су у питању узорковане јавне набавке из 2018. и 2019. године, Бања је каснила у објављивању обавештења о закљученим уговорима на Порталу јавних набавки у временском распону од две недеље до четири месеца закашњења.

Налаз (неправилност) 10: Бања је каснила у објављивању обавештења о закљученим уговорима на Порталу јавних набавки у временском распону од две недеље до четири месеца закашњења, што није у складу са чланом 116 став 1 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 8: *Препоручује се одговорним лицима Бање да обавештења о додели уговора објављују у року прописаном Законом о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.*

Извршавање уговора о јавним набавкама

Бања је у 2018. и 2019. години извршавала расходе за набавку добара и услуга по уговорима о узоркованим јавним набавкама закљученим у 2018. години, као и по уговорима о узоркованим јавним набавкама закљученим у 2019. години.

Табела број 7: Преглед вредности закључених уговора у узоркованим поступцима јавних набавки из 2018. године, извршених набавки и извршења преко уговорених вредности

(у 000 динара)

Назив јавне набавке	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама	Број и датум уговора	Вредност закљученог уговора са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2018. години са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2019. години са ПДВ-ом	Укупна вредност испоручених добара и услуга	Извршено преко уговорене вредности
1	2	3	4	5	6	7 (5 + 6)	8 (4-7)
Енергент-електрична енергија	9.000	10/74 16. 4. 2018.	8.104	8.172	2.896	11.068	(2.964)
Намирнице	Партија 1 – „Јунетина“ 3.450	10/12 4. 1. 2018.	3.426	3.355	0	3.355	/
	Партија 2 – „Живинско месо“ 2.450	10/13 4. 1. 2018.	2.411	2.461	0	2.461	(50) ³⁴
	Партија 3 – „Свињетина“ 4.600	10/14 4. 1. 2018..	4.395	4.486	0	4.486	(91)
	Партија 4 – „Рибље месо“ 1.050	10/15 4. 1. 2018.	1.241	1.063	0	1.063	/
	Партија 5 – „Месни производи„ 2.550	10/16 4. 1. 2018.	2.386	2.484	0	2.484	(98)
	Партија 6 – „Млеко и млечни производи“ 3.000	10/17 4. 1. 2018.	2.828	2.377	0	2.377	/
	Партија 7 – „Хлебни производи, свежа пецива и колачи“ 1.450	10/18 4. 1. 2018.	1.278	1.110	0	1.110	/
	Партија 8 – „Прерађено воће и поврће“ 1.150	10/19 4. 1. 2018.	1.197	1.101	0	1.101	/
	Партија 9 – „Дубоко смрзнути производи“ 900	10/22 4. 1. 2018.	845	788	0	788	/

³⁴ Уговор о јавној набавци анексиран услед промене цена на основу Анекса уговора бр. 10/84 од 10. 5. 2018. године

*Извештај о ревизији правилности пословања Специјалне болнице за рехабилитацију „Бања Кањижа“,
Кањижа, у делу који се односи на увећања плате од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке од
1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године*

(у 000 динара)							
Назив јавне набавке	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама	Број и датум уговора	Вредност закљученог уговора са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2018. години са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2019. години са ПДВ-ом	Укупна вредност испоручених добара и услуга	Извршено преко уговорене вредности
1	2	3	4	5	6	7 (5 + 6)	8 (4-7)
	Партија 10 – „Поврће“ 3.150	10/20 4. 1. 2018.	3.034	3.260	32	3.292	(259) ³⁵
	Партија 11 – „Воће и коштуњаво воће“ 700	10/21 4. 1. 2018.	609	506	0	506	/
	Партија 12 – „Разни прехранбени производи“ 3.600	10/90 28. 5. 2018.	3.274	2.063	941	3.004	/
	Партија 13 – „Јаја“ 1.550	10/23 4. 1. 2018.	1.217	1.189	25	1.214	/
Набавка медицинске опреме: Т-саке, Енмг, Биоптрон лампа и Хоризонтална терапија	Партија 1 – „Набавка и испорука 1 (једног) Т-саге“ 1.900	10/151 30. 11. 2018.	2.232	2.232	0	2.232	/
	Партија 2 – „Набавка и испорука 1 (једног) ЕМШ (електромионеур ограф)“ 2.200	10/152 30. 11. 2018.	2.394	2.394	0	2.394	/
	Партија 3 – „Набавка и испорука 1 (једне) биоптрон лампе“ 310	10/153 30. 11. 2018.	352	352	0	352	/
	Партија 4 – „Набавка и испорука 1 (једног) апарата за хоризонталне терапије“ 260	10/154 30. 11. 2018.	355	355	0	355	/
Набавка возила	Партија 1 – „Набавка и испорука (једног) путничког возила“ 2.800	10/161 24. 12. 2018.	3.353	850	356	1.207	/
	Партија 2 – „Набавка и испорука (једног) карго возила“ 1.700	10/162 24. 12. 2018.	1.997	508	212	720	/
УКУПНО			46.928	41.106	4.462	45.569	

³⁵ Уговор о јавној набавци анексиран услед промене цена; Анекс уговора бр. 10/89 од 22. 5. 2018. године

Табела број 8: Преглед вредности закључених уговора у узоркованим поступцима јавних набавки из 2019. године, извршених набавки и извршења преко уговорених вредности

(у 000 динара)

Назив јавне набавке	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликлована по партијама	Број и датум уговора	Вредност закљученог уговора са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2019. години са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2020. години са ПДВ-ом	Укупна вредност испоручених добара и услуга	Извршено преко уговорене вредности
1	2	3	4	5	6	7 (5 + 6)	8 (4 - 7)
Намирнице	Партија 1 – „Јунетина“ 2.900	10/6 10. 1. 2019.	2.984	3.341	67	3.408	(424)
	Партија 2 – „Живинско месо“ 2.500	10/7 10. 1. 2019.	2.039	2.267	36	2.303	(264)
	Партија 3 – „Свињетина“ 4.150	10/8 10. 1. 2019.	3.976	4.755	0	4.755	(779) ³⁶
	Партија 4 – „Рибље месо“ 1.350	10/9 10. 1. 2019.	1.162	872	62	934	/
	Партија 5 – „Месни производи“ 2.250	10/10 10. 1. 2019.	2.251	2.624	0	2.624	(373) ³⁷
	Партија 6 – „Млеко и млечни производи“ 3.850	10/33 28. 1. 2019.	4.288	4.109	303	4.412	(124)
	Партија 7 – „Хлебни производи, свежа пецива и колачи“ 1.300	10/12 10. 1. 2019.	1.289	1.420	32	1.452	(163)
	Партија 8 – „Прерађено воће и поврће„ 1.100	10/13 10. 1. 2019.	1.075	1.174	0	1.174	(99)
	Партија 9 – „Дубоко смрзнути производи“ 850	10/14 10. 1. 2019.	781	762	20	782	(1)
	Партија 10 – „Поврће“ 2.900	10/15 10. 1. 2019.	3.405	3.371	90	3.461	(56)
	Партија 11 – „Воће и кошгуњаво воће“ 700	10/16 10. 1. 2019.	600	555	8	563	/
	Партија 12 – „Разни прехрамбени производи“ 2.900	10/17 10. 1. 2019.	3.107	2.312	0	2.312	/
	Партија 13 – „Јаја“ 1.250	10/18 10. 1. 2019.	1.075	1.181	55	1.236	(161)

³⁶ Уговор о јавној набавци анексиран услед промене цена; Анекс уговора бр. 10/8-2 од 2. 9. 2019. године

³⁷ Уговор о јавној набавци анексиран услед промене цена; Анекс уговора бр. 10/10-1 од 2. 9. 2019. године

Извештај о ревизији правилности пословања Специјалне болнице за рехабилитацију „Бања Кањижа“, Кањижа, у делу који се односи на увећања плате од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године

(у 000 динара)							
Назив јавне набавке	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама	Број и датум уговора	Вредност закљученог уговора са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2019. години са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2020. години са ПДВ-ом	Укупна вредност испоручених добара и услуга	Извршено преко уговорене вредности
1	2	3	4	5	6	7 (5 + 6)	8 (4- 7)
Лож уље	1.500	10/129 22. 10. 2019.	1.420	1.526	0	1.526	(106) ³⁸
Производи за чишћење и друга добра	Партија 1 – „Детерџенти“ 300	10/105 14. 8. 2019.	277	102	83	185	/
	Партија 2 – „Специјална средства за дезинфекцију и чишћење водоперивих површина - препарати за прање“ 1.100	10/106 14. 8. 2019.	1.280	561	431	992	/
	Партија 3 – „Општа хигијенска средства и други производи - производи за чишћење и полирање“ 850	10/107 14. 8. 2019.	879	432	375	807	/
	Партија 4 – „Сапуни, средства за омекшавање вода и ручно прање посуђа - препарати за прање, средства за чишћење разних површина -препарати за прање“ 1.080	10/108 14. 8. 2019.	1.150	620	417	1.037	/
Потрошни материјал	Партија 1 – „Електроинсталатерски потрошни материјал“ 870	10/130 22. 10. 2019.	1.019	110	194	304	/
	Партија 2 – „Водоинсталатерски потрошни материјал“ 970	10/131 22. 10. 2019.	1.139	84	125	209	/
	Партија 3 – „Грађевински потрошни	10/132 22. 10. 2019.	1.270	78	194	272	/

³⁸ Промена цене на основу члана 3 став 3 Уговора о јавној набавци број 10/129 од 22. октобра 2019. године, са добављачем „Еуро Мотус“ доо, који гласи: „Добављач ће испоручене нафтне деривате фактурисати по цени која важи на дан испоруке, с тим да повећана цена мора бити образложена посебним дописом који се прилаже уз фактуру.“

Извештај о ревизији правилности пословања Специјалне болнице за рехабилитацију „Бања Кањижа“, Кањижа, у делу који се односи на увећања плате од 1. јануара до 31. децембра 2019. године и јавне набавке од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године

(у 000 динара)

Назив јавне набавке	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама	Број и датум уговора	Вредност закљученог уговора са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2019. години са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2020. години са ПДВ-ом	Укупна вредност испоручених добара и услуга	Извршено преко уговорене вредности
1	2	3	4	5	6	7 (5 + 6)	8 (4- 7)
	материјал (*фарбе, боје, лакови и др.)“ 1.070						
	Партија 4 – „Челични потрошни материјал“ 270	10/133 22. 10. 2019.	301	1	14	15	/
	Партија 5 – „Машински материјал“ 120	10/134 22. 10. 2019.	139	0	19	19	/
Услуге осигурања (имовина и лица – запослени)	1.350	10/163 27. 12. 2018.	1.375	1.527	0	1.527	(151)
	Партија 1 – „Услуге одржавања софтвера Персеј“ 500	10/53 14. 3. 2019.	528	440	88	528	/
Услуге одржавања софтвера	Партија 2 – „Услуге одржавања софтверског пакета Helix, Garson, Хотелијер и Helix Wellness“ 800	10/54 14. 3. 2019.	1.051	788	263	1.051	/
УКУПНО			39.860	35.012	2.876	37.888	

Полазећи од прегледа реализације уговора приказаних у табелама број 7 и 8, односно увидом у табеларни приказ „Преглед уговора о јавним набавкама, вредности закључених уговора, вредности испоручених добара и услуга и разлике између вредности испоручених добара и вредности уговора у 2018. и 2019. години“³⁹ достављеног у поступку ревизије, утврђено је да је Бања вршила набавку преко уговорене вредности - повећањем обима предмета набавке преко 5% уговорене вредности код седам првобитно закључена уговора, што је приказано у табели број 9.

³⁹ Број 203/1 од 7. августа 2020. године и број 204/1 од 7. августа 2020. године

Табела број 9: Преглед извршења преко вредности дозвољеног увећања према члану 115 Закона о јавним набавкама

(у 000 динара)

Назив јавне набавке	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама	Број и датум уговора	Вредност закљученог уговора са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2018. / 2019. години са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2019. / 2020. години са ПДВ-ом	Укупна вредност испоручених добара и услуга	Извршено преко уговоре-не вредности	% извршења преко уговорене вредности у односу на вредност преузетих обавеза по уговору
1	2	3	4	5	6	7 (5 + 6)	8 (4-7)	9 (8/4*100)
Енергент електрична енергија	9.000	10/74 16. 4. 2018.	8.104	8.172	2.896	11.068	(2.964)	(37%)
Намирнице – 2019. година	Партија 1 – „Јунетина“ 2.900	10/6 10. 1. 2019.	2.984	3.341	67	3.408	(424)	(14%)
	Партија 2 – „Живинско месо“ 2.500	10/7 10. 1. 2019.	2.039	2.267	36	2.303	(264)	(13%)
	Партија 7 – „Хлебни производи, свежа пецива и колачи“ 1.300	10/12 10. 1. 2019.	1.289	1.420	32	1.452	(163)	(13%)
	Партија 8 – „Прерађено воће и поврће“ 1.100	10/13 10. 1. 2019.	1.075	1.174	0	1.174	(99)	(9%)
	Партија 13 - Јаја 1.250	10/18 10. 1. 2019.	1.075	1.181	55	1.236	(161)	(15%)
Услуге осигурања (имовина и лица – запослени)	1.350	10/163 27. 12. 2018.	1.375	1.527	0	1.527	(151)	(11%)
УКУПНО			17.941	19.082	3.086	22.168	(4.226)	

Одредбама члана 115 став 1 Закона о јавним набавкама прописано да наручилац може након закључења уговора о јавној набавци без спровођења поступка јавне набавке повећати обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора.

Налаз (неправилност) 11: Бања је повећала обим предмета набавке електричне енергије, намирница и услуга осигурања преко 5% вредности првобитно закључених уговора у износу од 4,22 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Бање да врше измене уговора о јавним набавкама добара без обзира на вредност измене ако су измене биле предвиђене у документацији о набавци и уговору о јавној набавци на јасан, прецизан и недвосмислен начин или услед повећања обима предмета јавне набавке, сагласно одредбама чл. 156 и 160 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Полазећи од прегледа реализације уговора приказаних у табелама број 7 и 8, утврђено је да је Бања вршила набавку преко уговорене вредности - повећањем обима предмета набавке до 5% уговорене вредности код пет првобитно закључених уговора, што је приказано у табели број 10.

Код два уговора о јавним набавкама намирница закљученим у 2018. години, којима су преузете обавезе у износу од 6.781.000 динара, извршени су расходи у износу од 6.970.000 динара, што представља извршење расхода преко обавеза преузетих првобитно закљученим уговорима у износу од 189.000 динара, односно више од 5% од вредности сваког од појединачно првобитно закључених уговора.

Код три уговора о јавним набавкама намирница закљученим у 2019. години, којима су преузете обавезе у износу од 8.474.000 динара, извршени су расходи у износу од 8.655.000 динара, што представља извршење расхода преко обавеза преузетих првобитно закљученим уговорима у износу од 181.000 динара, односно више од 5% од вредности сваког од појединачно првобитно закључених уговора.

Табела број 10: Преглед извршења преко вредности дозвољеног увећања према члану 115 Закона о јавним набавкама

(у 000 динара)								
Назив јавне набавке	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама	Број и датум уговора	Вредност закљученог уговора са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2018. / 2019. години са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2019. / 2020. години са ПДВ-ом	Укупна вредност испоручених добара и услуга	Извршено преко уговорене вредности	% извршења преко уговорене вредности у односу на вредност преузетих обавеза по уговору
1	2	3	4	5	6	7 (5 + 6)	8 (4-7)	9 (8/4*100)
Намирнице – 2018. година	Партија 3 – „Свињетина“ 4.600	10/14 4. 1. 2018.	4.395	4.486	0	4.486	(91)	(2%)
	Партија 5 – „Месни производи“ 2.550	10/16 4. 1. 2018.	2.386	2.484	0	2.484	(98)	(4%)
Намирнице – 2019. година	Партија 6 – „Млеко и млечни производи“ 3.850	10/33 28. 1. 2019.	4.288	4.109	303	4.412	(124)	(3%)
	Партија 9 – „Дубоко смрзнути производи„ 850	10/14 10. 1. 2019.	781	762	20	782	(1)	(0%)

								(у 000 динара)
Назив јавне набавке	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама	Број и датум уговора	Вредност закљученог уговора са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2018. / 2019. години са ПДВ-ом	Вредност испоручених добара и услуга у 2019. / 2020. години са ПДВ-ом	Укупна вредност испоручених добара и услуга	Извршено преко уговорене вредности	% извршења преко уговорене вредности у односу на вредност преузетих обавеза по уговору
1	2	3	4	5	6	7 (5 + 6)	8 (4-7)	9 (8/4*100)
	Партија 10 – „Поврће“ 2.900	10/15 10. 1. 2019.	3.405	3.371	90	3.461	(56)	(2%)
УКУПНО			15.255	15.212	413	15.625	(370)	

Одредбама члана 115 ст. 1 и 5 Закона о јавним набавкама уређене су измене током трајања уговора о јавној набавци и дефинисано је да наручилац може након закључења уговора о јавној набавци без спровођења поступка јавне набавке повећати обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора, као и да је наручилац дужан да донесе одлуку о измени уговора и да у року од три дана од дана доношења исту објави на Порталу јавних набавки и извештај достави Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Налаз (неправилност) 12: Бања је повећала обим предмета набавке намирница до 5% вредности првобитно закљученог уговора у износу од 370 хиљада динара без доношења одлуке о измени уговора и без обавештавања Управе за јавне набавке и Државне ревизорске институције.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Бање да врше измене уговора о јавним набавкама добара без обзира на вредност измене ако су измене биле предвиђене у документацији о набавци и уговору о јавној набавци на јасан, прецизан и недвосмислен начин или услед повећања обима предмета јавне набавке, сагласно одредбама чл. 156 и 160 Закона о јавним набавкама који је у примени од 1. јула 2020. године.

Набавка геотермалне воде

Увидом у планове набавки Бање 2019. годину, у део под називом „Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује“, утврђено је да је Бања планирала набавку геотермалне воде. Процењена вредност ове набавке утврђена је у износу од 12 милиона динара. У контексту ревизије јавних набавки, као једне од тема за ревизију правилности, који подразумева и ревизију набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује, имајући у виду значајно учешће расхода за геотермалну воду у структури расхода субјекта ревизије, узоркована је набавка геотермалне воде. Исто тако, на првом састанку са тимом за ревизију од одговорних лица Бање указано је на проблеме у вези са ценом коришћења геотермалне воде. По мишљењу руководства Бање и лица задужених за управљање (првом састанку присуствовала је и заменик председника Управног одбора), проблеми у вези са ценом коришћења геотермалне воде проистичу и због нерешених имовинско-правних односа у вези са бушотином „Кж-3Х“ између Бање и „НИС-НАФТАГАС“-а, односно „НИС“ А.Д. – Нафтна индустрија Србије, Нови Сад као правног следбеника „НИС-НАФТАГАС“-а. Обавеза ревизора, имајући у виду интересовање јавности, јесте и да сагледају сва релевантна питања и тврдње руководства и лица задужених за управљање у границама своје надлежности и мандата који је у свакој конкретной ревизији одређен предметом ревизије.

У поступку ревизије достављени су: Уговор о купопродаји геотермалне воде број 63-1543 од 17. марта 1998. године, у вези са којим је закључено 14 анекса уговора којима је уређена куповина геотермалне воде из бушотина „Кж-2/Н“ и „Кж-3/Н“, од којих су у поступку ревизије достављени Анекс 10 бр. 9/7 од 10. 1. 2001. године, Анекс 11 бр. 9/43 од 9. фебруара 2001. године, Анекс 13 бр. 11/97 од 6. јула 2006. године, Анекс 14 бр. 10/51 од 11. маја 2011. године; Уговор о купопродаји геотермалне воде број 10-14037 од 6. јула 2004. године, Анекс бр. 1 број: 11/96 од 6. јула 2006. године и Анекс бр. 2 број: 10/52 од 11. маја 2011. године; Решење Покрајинског секретаријата за енергетику и минералне сировине⁴⁰ којим је „НИС-НАФТАГАС“-у дато право експлоатације термоминералне воде за потребе Специјалне болнице за рехабилитацију „Бања Кањижа“.

Одредбама члана 14 став 1 Уговора о купопродаји геотермалне воде број 63-1543 од 17. марта 1998. године уређено је трајање уговора тако да се исти примењује од 1. 1. – 31. 12. 1998. године, док је ставом 2 истог члана дефинисано да се важност уговора продужава ако се до краја 1998. године не сачини нови уговор за наредну годину. Имајући у виду наведену одредбу, као и праксу анексирања овог уговора због статусних промена код уговорних страна и промене цене, овај уговор је практично закључен на неодређено време. Сагласно одредби члана 14 став 1 Уговора о купопродаји геотермалне воде број 10-14037 од 6. јула 2004. године, исти је закључен на неодређено време. На овај начин Бања врши набавку геотермалне воде на основу уговора који су закључени на неодређено време.

У Плану набавки за 2019. годину, у делу под називом „Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује“, као основ за изузеће од примене Закона о јавним набавкама за набавку геотермалне воде наведене су одредбе члана 7 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама. Овом одредбом прописано је да наручиоци не примењују одредбе тог закона на набавке од лица или организација које се у смислу Закона о јавним набавкама сматрају наручиоцем и које су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке. На тај начин, овом одредбом Закона о јавним набавкама прописани су услови који истовремено морају бити задовољени као кумулативно прописани услови да би се могле спровести набавке без спровођења поступка јавне набавке.

⁴⁰ бр. 115-310-00089/2005-02 од 26. маја 2005. године и Закључка о исправци бр. 115-310-00089/2005-02 од 28. септембра 2005. године

У поступку ревизије утврђено је да је „НИС“ А.Д. – Нафтну индустрију Србије, као добављача геотермалне воде за Бању, основала Влада Одлуком од 7. јула 2005. године. Дана 2. фебруара 2009. године „ГАСПРОМ ЊЕФТ“ је реализовао куповину 51% основног капитала „НИС“ А.Д. чиме „НИС“ А.Д. постаје зависно друштво „ПАО Гаспром Њефта“. У марту 2011. године у складу са Уговором о продаји и куповини акција „НИС“ А.Д. „ПАО Гаспром Њефт“ је реализовао куповину додатних 5,15% акција чиме је повећао своје учешће у власништву на 56,15%. Структура власништва над основним капиталом „НИС“ А.Д. на дан 6. октобра 2020. године приказана је у следећим табелама и графikonу⁴¹:

Statistički prikaz vlasništva AD - stanje na prethodni dan

Izdavalac: **NIS A.D. NOVI SAD - 20084693**
Aktivni ISIN-i (CFI): **RSNISHE79420 (ESVUFR)**

Tip lica	Broj akcija	% od ukupne emisije
Akcije u vlasništvu fizičkih lica	16,543,800	10.14581
Akcije u vlasništvu pravnih lica	142,204,013	87.20941
Društveni kapital	0	0.00000
Zbirni odnosno kastodi račun	4,312,587	2.64478
Konzorcijum	0	0.00000
Stečajna masa	0	0.00000
Ukupno:	163,060,400	100.00

Акцијски капитал исказан на нивоу издаваоца

- Vlasništvo fizičkih lica - 10.14581%
- Vlasništvo pravnih lica - 87.20941%
- Zbirni odnosno kastodi račun - 2.64478%



Redosled prvih 10 akcionara po broju akcija

Rbr	Akcionar	Broj akcija	% od ukupne emisije
1.	PJSC GAZPROM NEFT	91565887	56.15458
2.	REPUBLIKA SRBIJA	48712129	29.87367
3.	OTP BANKA SRBIJA - KASTODI RN - FO	2334028	1.43139
4.	OTP BANKA SRBIJA - KASTODI RN - FO	874109	0.53606
5.	KOMP. DUNAV OSIGURANJE A.D.O.	394229	0.24177
6.	GLOBAL MACRO CAPITAL OPPORTUNI	309854	0.19002
7.	CONVEST A.D. NOVI SAD - ZBIRNI RAČUN	227208	0.13934
8.	AKTIV-FOND DOO	182098	0.11168
9.	UNICREDIT BANK SRBIJA A.D. - KASTODI RN - KS	164796	0.10106
10.	RAIFFEISEN BANKA AD - KASTODI RN - KS	158638	0.09729

Из наведеног произилази да „НИС“ А.Д. није наручилац у смислу одредби члана 2 Закона о јавним набавкама, који је био у примени до 1. јула 2020. године, и да на тај начин нису испуњени кумулативно прописани услови из члана 7 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама.

⁴¹ Извор података: Централни регистар хартија од вредности: <http://www.crhov.rs/>; датум претраге 7. октобар 2020. године

Сагласно члану 52 став 3 Закона о јавним набавкама, обавезе које наручилац преузима уговором о јавној набавци морају бити уговорене у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, односно располагање финансијским средствима. Одредбама члана 54 ст. 6 и 7 Закона о буџетском систему прописана је могућност преузимања обавеза за расходе по уговорима који захтевају плаћање у више година и да ће Влада ближе уредити критеријуме за утврђивање природе расхода из става 6 овог члана. У складу са тим, Влада је донела Уредбу о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година⁴². Чланом 2 став 1 наведене Уредбе прописано је да корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање (Бања је у тој категорији корисника јавних средстава) могу преузимати обавезе за расходе групе 42 (какав је по економској природи расход за геотермалну воду) по уговору који се због природе расхода закључује на период дужи од 12 месеци, односно чије обавезе доспевају на плаћање у три буџетске године и исти се сматрају вишегодишњим уговорима. У складу са наведеним, обавезе за расходе из групе 42 не могу се преузимати за период дужи од три године, односно на основу уговора закључених на неодређено време, какви су Уговор о купопродаји геотермалне воде број 63-1543 од 17. марта 1998. године са анексима и Уговор о купопродаји геотермалне воде број 10-14037 од 6. јула 2004. године са анексима. Осим тога, одредбом члана 7 наведене уредбе прописано је да прибављању сагласности по одредбама уредбе не подлежу уговори који се закључују на 12 месеци и краће, а чије се плаћање реализује у две буџетске године, с тим што пре покретања поступка јавне набавке, мора да буде обезбеђен део средстава за обавезе које доспевају у текућој буџетској години и 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) 13: Бања је извршила расходе за набавку геотермалне воде у 2018. и 2019. години у износу од 21,26 милиона динара на основу обавеза преузетих уговорима закљученим на неодређено време који нису додељени у поступку јавне набавке с тим да нису постојали разлози за изузеће од примене Закона о јавним набавкама, што није у складу са одредбама чл. 7, 7а и 39 став 2 Закона о јавним набавкама и одредбама члана 54 став 6 Закона о буџетском систему и одредбама члана 2 став 1 и 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.

Препорука број 10: *Препоручује се одговорним лицима Бање да обавезе за набавку геотермалне воде преузимају на основу уговора додељених у прописаном поступку јавне набавке, закључених у складу са прописима којима се уређује буџетски систем и у складу са власничком структуром основног капитала добављача.*

⁴² „Сл. гласник РС“, бр. 21/2014 и 18/19

VII Прилог 3 – Друга питања

Финансијски план за 2019. годину

Одредбама члана 2 став 1 тачка 3 Закона о буџетском систему прописано је да финансијски план садржи процену обима прихода и примања и расхода и издатака за период од једне до три године. Одредбама члана 29 Закона о буџетском систему и члана 3 Правилника о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем прописано је да се буџет припрема и извршава на основу система јединствене буџетске класификације који обухвата и класификацију прихода и примања и расхода и издатака према изворима финансирања. Сагласно одредбама члана 119 став 1 тачка 5) Закона о здравственој заштити управни одбор здравствене установе доноси предлог финансијског плана здравствене установе у поступку припреме буџета и то по свим изворима финансирања и доставља га Републичком фонду за здравствено осигурање на сагласност.

Увидом у Финансијски план Бање за 2019. годину⁴³ утврђено је да исти није састављен по изворима финансирања, као и да су на страни прихода и примања од продаје нефинансијске имовине исказана средства која се односе на пренета неутрошена средства из ранијих година по основу амортизације и на суфицит из претходних година и која по својој суштини нису приходи и примања чије се остваривање планира у 2019. години, што није у складу са горе наведеним прописима.

Утврђивање резултата

Бања је у Извештају о извршењу буџета у периоду од 1. 1. до 31. 12. 2019. године, у оквиру расхода извршених на терет осталих извора (колоне 11) исказала расходе за амортизацију у износу од 8.775.000 динара, за које није имала покриће у вишку остварених прихода и примања, јер је пре исказивања расхода амортизације остварила буџетски дефицит у износу од 9.802.000 динара.

На тај начин, Бања је у Извештају о извршењу буџета у периоду од 1. 1. до 31. 12. 2019. године више исказала мањак прихода и примања – буџетски дефицит из осталих извора у износу од 8.775.000 динара, јер је исказала расходе за амортизацију изнад вишка прихода и примања од продаје нефинансијске имовине остварених из осталих извора.

Утврђивање коефицијената за обрачун плате директора Бање

Одредбама члана 2 став 1 тачка 13) Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама (у даљем тексту: Уредба) утврђени су коефицијенти који се примењују за обрачун и исплату плата запослених у здравственим установама, а одредбама члана 3 став 1 тачка 11) прописано је да се ови коефицијенти увећавају по основу руковођења и на основу стручно признатих и научних звања.

Бања је Уговором о правима, обавезама и овлашћењима директора Специјалне болнице „Бања Кањижа“ Кањижа⁴⁴ утврдила директорки Бање виши основни коефицијент од коефицијента прописаног одредбама члана 2 став 1 тачка 13) Уредбе. На тај начин је више извршила расходе за плате, додатке и накнаде овог лица у ревидираној години у периоду јануар – мај 2019. године, тј. до истека њеног мандата.

Бања је Уговором о правима, обавезама и овлашћењима вршиоца дужности директора Специјалне болнице „Бања Кањижа“ Кањижа⁴⁵ утврдила вршиоцу дужности директора Бање више увећање основног коефицијента од увећања прописаног одредбама члана 3 став 1 тачка 11) Уредбе. Даље је, Анексом Уговора о правима, обавезама и овлашћењима вршиоца

⁴³ ажуриран са четири његове измене и допуне

⁴⁴ Број: 16/188 од 1. априла 2016. године

⁴⁵ Број: 17/14 од 10. јуна 2019. године

дужности директора Специјалне болнице „Бања Кањижа“ Кањижа⁴⁶ и поново закљученим Уговором о правима, обавезама и овлашћењима вршиоца дужности директора Специјалне болнице „Бања Кањижа“ Кањижа⁴⁷ утврдила вршиоцу дужности директора Бање виши основни коефицијент од коефицијента прописаног одредбама члана 2 став 1 тачка 13) Уредбе. На тај начин је више извршила расходе за плате, додатке и накнаде овог лица у ревидираној години у периоду јун - децембар 2019. године.

⁴⁶ Број: 17/14-1 од 22. јула 2019. године

⁴⁷ Број: 17/25 од 4. децембра 2019. године