



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



Број: 400-1221/2020-05/10
Београд, 09. децембар 2020. године

Мисија

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

Зашто смо спровели ову ревизију?

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

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

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

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

Шта смо препоручили?

За уређење области која је била предмет ревизије дато је 12 препорука које су усмерене на:

- 1) Усвајање интерних аката у вези са стицањем и располагањем сопственим приходима и увећањем плата запослених у складу са прописима;
- 2) Утврђивање структуре трошкова који чине цену услуга које се пружају на тржишту;
- 3) Усвајање интерних аката којим би се ближе уредио поступак јавних набавки;
- 4) Одређивање процењене вредности јавних набавки на објективан и систематичан начин;
- 5) Спровођење и извршење поступака јавних набавки у складу са Законом о јавним набавкама.

Резиме

Специјална болница за рехабилитацију „Буковичка бања“ Аранђеловац, Аранђеловац (у даљем тексту: Специјална болница) током 2019. године није донела интерни акт којим би уредила стицање и располагање сопственим приходима као и елементе за обрачун исплата увећања плата запослених.

Специјална болница током 2019. године није вршила увећање плата запослених.

Специјална болница је преузела обавезе и извршила набавку најмање у износу од 51,11 милиона динара спровођењем набавки супротно одредбама Закона о јавним набавкама.

Управни одбор Специјалне болнице није усвојио интерни акт о ближем уређењу поступка јавне набавке.

Током 2019. године, Специјална болница:

- приликом доношења плана јавних набавки за 2018. и 2019. годину, није спровела испитивање и истраживање тржишта на објективан и систематичан начин,

- преузела обавезе и извршила набавку услуга осигурања и чишћења у износу од 1,9 милиона динара без спроведеног поступка јавне набавке,

- доделила уговор о набавци радова у вредности од 40 милиона динара на основу неприхватљиве понуде,

- извршила расходе у износу од 9,21 милион динара за радове који нису били изведени у моменту плаћања и

- спровела поступак који није обликовала по партијама и сачинила конкурсну документацију којом је одредила услове који дискриминишу понуђаче и који нису у логичкој вези са предметом јавне набавке.

САДРЖАЈ:

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ	5
1. УВЕЋАЊЕ ПЛАТА ЗАПОСЛЕНИХ	5
1.1 Специјална болница није донела општи акт којим би се уредило увећање плата запосленима.	5
1.2 Специјална болница није утврдила структуру трошкова који чине цену здравствених и других услуга које се пружају на тржишту.	6
2. ЈАВНЕ НАБАВКЕ	7
2.1. Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке донео је директор Специјалне болнице.	7
2.2. Специјална болница послове планирања јавних набавки није обавила у складу са Законом о јавним набавкама.	7
2.3 Специјална болница у 2018. и 2019. години поступке јавних набавки није спроводила у складу са Законом о јавним набавкама.	8
2.4 Специјална болница је доделила уговор у вредности од 40 милиона динара на основу неприхватљиве понуде.	11
2.5 Специјална болница је у 2019. години преузела обавезе и извршила расходе најмање у износу од 9,21 милион динара супротно одредбама закљученог уговора.	11
2.6 Специјална болница је извршила набавку истоврсних услуга у износу од 1,9 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке.	12
Скретање пажње	13
II ПРЕПОРУКЕ	14
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	15
IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ	17
1. ПРЕДМЕТ РЕВИЗИЈЕ	17
2. РЕВИДИРАНИ ПЕРИОД ПОСЛОВАЊА	17
3. ИНФОРМАЦИЈЕ О СУБЈЕКТУ РЕВИЗИЈЕ	17
4. ОБИМ РЕВИЗИЈЕ, ОГРАНИЧЕЊА У ПОГЛЕДУ ОБИМА.....	18
5. КРИТЕРИЈУМИ.....	18
6. МЕТОДОЛОГИЈА РАДА	19
7. СТАНДАРДИ РЕВИЗИЈЕ ПРИМЕЊЕНИ У РЕВИЗИЈИ.....	19
V ПРИЛОГ 1 – УВЕЋАЊЕ ПЛАТА ЗАПОСЛЕНИХ	20
VI ПРИЛОГ 2 – ЈАВНЕ НАБАВКЕ	22
VI ПРИЛОГ 3 – ДРУГА ПИТАЊА	46

І ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. УВЕЋАЊЕ ПЛАТА ЗАПОСЛЕНИХ

Правни основ за увећање плате

1.1 Специјална болница није донела општи акт којим би се уредило увећање плата запосленима.

1.1.1 Специјална болница нема усвојен општи акт послодавца којим би се уредило увећање плата запосленима на основу остварених сопствених прихода из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом.

Одредбом члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама је прописано 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. Изузетно за запослене у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, а који остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, плате се могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу. Елементи за обрачун и исплату плата из става 2 овог члана утврђују се општим актом послодавца.

Одредбом члана 93 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, прописано је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу до висине оствареног прихода. Ставом 2 истог члана прописано је да је здравствена установа обавезна да за сваки месец утврди приходе и расходе ради увећања плате по наведеном основу и да о томе обавештава репрезентативни синдикат, а ставом 3 да се елементи за обрачун и исплату увећања плате утврђују општима актом послодавца.

Специјална болница нема усвојен општи акт послодавца којим би се уредило увећање плата запосленима на основу остварених сопствених прихода из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, што није у складу са одредбом члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и Одредбом 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 налазом дато је у Прилогу 1 – Увећање плата запослених.

Одобрени и извршени расходи за исплату увећања плате

1.2 Специјална болница није утврдила структуру трошкова који чине цену здравствених и других услуга које се пружају на тржишту.

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

- за утврђивање висине прихода који се могу у складу са прописима издвојити за увећање плате запослених;

- за утврђивање сразмерног учешћа трошкова рада у оствареном приходу

Специјална болница је током 2019. године остварила укупне приходе у износу од 188 милиона динара, од чега се за услуге пружене осигураницима РФЗО-а односи 157 милиона динара, док приходи од пружања здравствених и других услуга уз наплату износе 31 милион динара.

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

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

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

Специјална болница током 2019. године није вршила увећање плате из прихода остварених пружањем услуга уз наплату.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 1 – Увећање плата запослених.

2. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Планирање јавних набавки

2.1. Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке донео је директор Специјалне болнице.

2.1.1 Интерни акт којим се ближе уређује поступак јавних набавки је донео директор Специјалне болнице, а не Управни одбор.

Ближе уређивање поступка јавних набавки унутар наручиоца, у складу са чланом 22 Закона о јавним набавкама, врши се интерним актом наручиоца.

Одредбом члана 116 Закона о здравственој заштити и члана 26 Статута Специјалне болнице је прописано да Управни одбор доноси, између осталог, друге опште акте Специјалне болнице у складу са законом.

Интерни акт којим се ближе уређује поступак јавних набавки је донео директор Специјалне болнице, а не Управни одбор као надлежни орган, што није у складу са одредбом члана 116 Закона о здравственој заштити и члана 26 Статута Специјалне болнице.

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

Више детаља у вези са овим налазима дато је у Прилогу 1 – Јавне набавке (поднаслов „Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке“).

2.2. Специјална болница послове планирања јавних набавки није обавила у складу са Законом о јавним набавкама.

2.2.1. Специјална болница приликом доношења плана јавних набавки за 2018. и 2019. годину, није спровела испитивање и истраживање тржишта на објективан и систематичан начин, односно није узела у обзир претходна искуства у набавци истог предмета набавке приликом одређивања процењене вредности јавне набавке.

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 9 Правилника Специјалне болнице прописано је да се истраживање тржишта спроводи испитивањем претходних искустава у набавци истог предмета набавке, истраживањем путем интернета, испитивањем искустава других наручилаца, путем анкета и упитника и сл. и да мора бити валидна у време покретања поступка јавне набавке за сваки конкретан предмет набавке. Испитивање и истраживање тржишта морају се вршити на објективан и систематичан начин, посебно водећи рачуна о начелу једнакости понуђача.

Специјална болница приликом доношења плана јавних набавки за 2018. и 2019. годину, није спровела испитивање и истраживање тржишта на објективан и систематичан начин, односно није узела у обзир претходна искуства у набавци истог предмета набавке приликом одређивања процењене вредности јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 9 Правилника.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Процењена вредност јавних набавки“).

Спровођење поступака јавних набавки

2.3 Специјална болница у 2018. и 2019. години поступке јавних набавки није спроводила у складу са Законом о јавним набавкама.

2.3.1 Специјална болница је закључила уговоре о набавци добара, услуга и радова у трајању до 12 месеци, који се извршавају у две буџетске године с тим да у уговору није садржана одредба 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 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година прописано је 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.

Специјална болница је закључила уговоре о набавци добара, услуга и радова у трајању од 12 месеци, који се извршавају у две буџетске године с тим да у уговору није садржана одредба да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Конкурсна документација“).

2.3.2 Специјална болница није објавила огласе о јавној набавци на прописан начин и у прописаним роковима.

Одредбама члана 57 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац у обавези да објави оглас о јавној набавци (позив за подношење понуда и пријава; обавештење о продужењу рока за подношење понуда, односно пријава; обавештење о закљученом уговору, одлуку о измени уговора о јавној набавци и друго) на Порталу јавних набавки, својој интернет страници, у Службеном гласнику Републике Србије и бази прописа уколико је процењена вредност јавне набавке већа од пет милиона динара.

Одредбом члана 116 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци у року од пет дана од дана закључења уговора.

У поступку ревизије утврђено је да од три ревидирана поступка процењене вредности преко 5 милиона динара, Специјална болница није објавила у Службеном гласнику Републике Србије и бази прописа:

- 1) обавештење о закљученом уговору за набавку намирница за припрему хране за пацијенте, као ни 12 одлука о измени овог уговора,
- 2) обавештење о закљученом уговору за набавку радова на реконструкцији делова блока крила Б и Ц,
- 3) обавештење о закљученом уговору за набавку радова на реконструкцији и адаптацији блока Ц, као ни три одлуке о измени овог уговора,

што није у складу са одредбом члана 57 Закона о јавним набавкама.

У поступку ревизије утврђено је да од пет ревидираних поступака процењене вредности испод 5 милиона динара, Специјална болница у два поступка није објавила Обавештење о закљученом уговору о јавној набавци у року од пет дана од дана закључења уговора на Порталу јавних набавки и то у следећим поступцима:

- 1) Набавка апарата за аутоматску лимфну дренажу екстремитета,
- 2) Набавка апарата за терапију ниско фреквентним магнетним пољем,

што није у складу са одредбом члана 116 став 1 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Јавне набавке обухваћене у поступку ревизије“).

2.3.3 Специјална болница је спровела отворени поступак јавне набавке добара ради закључења уговора са једним добављачем за набавку намирница за исхрану болесника, а да јавну набавку није обликовала по партијама, иако је у техничкој спецификацији навела 165 ставки добара која садрже истоврсне целине, чиме је онемогућила да понуде поднесу понуђачи који производе или тргују добрима која чине истоврсне целине.

Одредбама члана 10 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, као и да не може да ограничи конкуренцију, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка, нити коришћењем дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума.

Специјална болница је у склопу конкурсне документације предмет јавне набавке обликовала у једној спецификацији која садржи 165 намирница, односно није обликована по партијама иако је уочљиво да спецификацију чини неколико истоврсних целина, што није у

складу са начелом обезбеђивања конкуренције и начелом једнакости понуђача из члана 10 и 12 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези са овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Набавка добара – Намирнице за припрему хране за пацијенте“).

2.3.4 Специјална болница је при изради модела конкурсне документације у отвореном поступку набавке намирница у 2018. години дефинисала додатне услове који нису у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Одредбом члана 76 Закона о јавним набавкама предвиђено је да Наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке. Наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Специјална болница је при изради модела конкурсне документације у отвореном поступку набавке намирница у 2018. години дефинисала додатне услове који нису у логичкој вези са предметом јавне набавке, тако да ти услови дискриминишу понуђаче, што није у складу са чланом 76 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Набавка добара – Намирнице за припрему хране за пацијенте“).

2.3.5 Специјална болница, у моделу уговора као обавезном елементу конкурсне документације за јавну набавку добара – Намирнице за припрему хране за пацијенте, није јасно и прецизно дефинисала критеријуме за промену цена.

Одредбом члана 115 став 2 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може, након закључења уговора о јавној набавци, дозволити промену цене и других битних елемената уговора из објективних разлога који морају јасно и прецизно бити дефинисани у конкурсној документацији, уговору о јавној набавци, односно предвиђени посебним прописима.

Специјална болница у моделу уговора, као обавезном елементу конкурсне документације за јавну набавку добара – Намирнице за припрему хране за пацијенте није јасно и прецизно дефинисала критеријуме за промену цена, што није у складу са одредбом члана 115 став 2 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Набавка добара – Намирнице за припрему хране за пацијенте“).

2.4 Специјална болница је доделила уговор у вредности од 40 милиона динара на основу неприхватљиве понуде.

2.4.1 Специјална болница је у 2019. години доделила уговор о јавној набавци радова у вредности од 40 милиона динара понуђачу чију је понуду била дужна да одбије као неприхватљиву, јер понуђач није доказао да испуњава додатне услове за учешће у поступку јавне набавке.

Одредбом члана 107 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке, пошто прегледа и оцени понуде, одбије све неприхватљиве понуде.

Специјална болница је у 2019. години доделила уговор о јавној набавци радова у вредности од 40 милиона динара понуђачу чију је понуду била дужна да одбије као неприхватљиву, јер понуђач није доказао да испуњава додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 Закона о јавним набавкама.

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

Више детаља у вези овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Набавка радова на реконструкцији делова блока крила Б и Ц у 2019. години“).

2.5 Специјална болница је у 2019. години преузела обавезе и извршила расходе најмање у износу од 9,21 милион динара супротно одредбама закљученог уговора.

2.5.1 Специјална болница је преузела обавезе и извршила расходе најмање у износу од 9,21 милион динара на основу привремених ситуација за вредност радова који у моменту њиховог издавања нису били изведени.

Одредбама члана 4 Уговора о јавној набавци радова на адаптацији делова блока крила Б и Ц објекта Специјалне болнице и одредбама члана 4 Уговора о јавној набавци радова на реконструкцији и адаптацији блока Ц објекта Специјалне болнице, прописан је рок плаћања изведених радова од 45 дана од дана испостављања ситуација по основу изведених радова.

Специјална болница је преузела обавезе и извршила расходе најмање у износу од 8,38 милиона динара на основу Прве привремене ситуације за вредност радова који у моменту њеног издавања нису били изведени, што није у складу са одредбом члана 4 Уговора о јавној набавци радова на адаптацији делова блока крила Б и Ц објекта Специјалне Болнице.

Специјална болница је преузела обавезе и извршила расходе најмање у износу од 834 хиљаде динара на основу привремених ситуација за вредност радова који у моменту њиховог издавања нису били изведени, што није у складу са одредбом члана 4 Уговора о јавној набавци радова на реконструкцији и адаптацији блока Ц.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 11).

Више детаља у вези овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Набавка радова на реконструкцији делова блока крила Б и Ц у 2019. години“).

Набавке без спроведеног поступка јавне набавке

2.6 Специјална болница је извршила набавку истоврсних услуга у износу од 1,9 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке.

2.6.1 Специјална болница је у 2019. години извршила набавку услуга осигурања имовине и запослених и набавку услуга прања и пеглања веша у износу од 1,9 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона.

Одредбом члана 7 и 7а Закона о јавним набавкама су прописане набавке на које се закон не примењује, док су чланом 31 прописане врсте поступака јавних набавки.

Специјална болница је у 2019. години преузела обавезе и извршила набавку услуга осигурања имовине и запослених у износу од 559 хиљада динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама члана 7, 7а и 31 Закона о јавним набавкама.

Специјална болница је током 2018. године и 2019. године извршила набавку услуга чишћења пословне зграде, намештаја и опреме у износу од 1,34 милиона динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама члана 7, 7а и 31 Закона о јавним набавкама.

У вези са утврђеним дали смо препоруку за отклањање неправилности (Препорука број 12).

Више детаља у вези овим налазом дато је у Прилогу 2 – Јавне набавке (поднаслов „Набављене услуге без спроведеног поступка јавне набавке“).

СКРЕТАЊЕ ПАЖЊЕ:

1) 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.

2) 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. 93/12), није ближе уредио начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода што условљава различито поступање и нетранспарентност коришћења сопствених прихода у здравственим установама.

3) Скрећемо пажњу да се из формулације одредби члана 12 ст. 1 и 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама изводи закључак да се укупни приходи који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима могу расподелити на увећање плата, што није у складу са економским принципима, јер се за увећање плата може користити само део прихода који остаје након покрића свих расхода насталих стицањем тих прихода. Оваква формулација одредби члана 12 ст. 1 и 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама доводи до ризика да се финансирање расхода насталих пружањем услуга које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања преваљује на терет средстава доприноса за обавезно здравствено осигурање, док се приход остварен из извора „који нису јавни приходи“ користи за исплату увећања плата.

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

II ПРЕПОРУКЕ

ПРИОРИТЕТ 1¹ (висок)

Препорука број 1: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да усвоје општи акт послодавца којим би се уредило стицање и располагање сопственим приходима и увећање плата запосленима на основу сопствених прихода остварених из допунског рада и пружањем других услуга уз наплату, у складу са одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама и одредбама 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 Специјалне болнице да утврде структуру трошкова који чине цену услуга које се пружају на тржишту на основу које ће утврђивати висину прихода који се могу издвојити за увећање плате запослених у складу са прописима, као и учешћа трошкова рада у оствареном приходу.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да интерни акт којим се ближе уређује поступак јавних набавки донесу у складу са одредбама Статута Специјалне болнице и Закона о јавним набавкама.

ПРИОРИТЕТ 2² (средњи)

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да огласе о јавној набавци, објављују у складу са законским прописима који уређују јавне набавке, а који су у примени од 1. јула 2020. године.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да процењену вредност јавне набавке одређују на објективан и систематичан начин узимајући у обзир претходна искуства у набавци истог предмета набавке у складу са одредбом члана 9 Правилника.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да у уговоре који се извршавају у две буџетске године, у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година, унесу 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 7: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да се при изради модела конкурсне документацију и дефинисању додатних услова придржавају одредби Закона о јавним набавкама.

Препорука број 8: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да конкурсну документацију за јавну набавку намирница за исхрану болесника припреме у складу са

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

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

начелима обезбеђења конкуренције и једнакости понуђача на начин да је обликују по истоврсним целинама – партијама.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да моделом уговора јасно и прецизно дефинишу критеријуме за промену цена за време трајања уговора, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

Препорука број 10: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да уговор о јавној набавци радова додељују на основу прихватљиве понуде у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

Препорука број 11: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да набавку радова спроводе у складу са одредбама закљученог Уговора.

Препорука број 12: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да за набавке услуга осигурања и додатних услуга чишћења, планирају и спроводе поступак јавне набавке у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Специјална болница за рехабилитацију „Буковичка бања“ Аранђеловац, Аранђеловац је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији³, дужна да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених неправилности (одазивни извештај) у року од 90 дана, почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

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

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

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

1. За налазе, односно неправилности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана Специјална болница за рехабилитацију „Буковичка бања“ Аранђеловац, Аранђеловац обавезна је да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања;

³ „Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 –др. закон.

2. За налазе, односно неправилности за које су дате препоруке другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана Специјална болница за рехабилитацију „Буковичка бања“ Аранђеловац, Аранђеловац обавезна је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања неправилности или смањења ризика од појављивања неправилности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40 став 2 Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

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

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности 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
09. децембар 2020. године

IV КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу одредби Закона о Државној ревизорској институцији⁴, Програма ревизије за 2020. годину и Закључка о спровођењу ревизије број 400-1221/2020-05/1 од 17. августа 2020. године.

1. Предмет ревизије

Предмет ревизије је правилност пословања Специјалне болнице за рехабилитацију „Буковичка бања“ Аранђеловац, Аранђеловац, улица Мишарска бб, који се односи на: 1) јавне набавке и 2) увећање плата запослених.

2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду 1) од 1. јануара 2018. године до 31. децембра 2019. године, за јавне набавке; 2) од 1. јануара до 31. децембра 2019. године, за увећање плата запослених.

3. Информације о субјекту ревизије

Назив: Специјална болница за рехабилитацију „Буковичка бања“ Аранђеловац
Седиште и адреса: 34300 Аранђеловац, улица Мишарска бб
Матични број: 07113056
Порески идентификациони број: 100900007
Јединствени број буџетског корисника: 2541
Број уписа у регистар: Окружни привредни суд у Крагујевцу број Фи 195/78 од 17. марта 1978. године.

Историјат Центра

Специјална болница за рехабилитацију „Буковичка бања“ Аранђеловац основана је Одлуком о организовању основне организације удруженог рада „Природно лечилиште“ са седиштем у Аранђеловцу од 20. октобра 1977. године. Кроз своју историју Специјална болница је неколико пута мењала назив и организациону структуру усклађујући своје пословање са новим законима. Данас је то модерна установа са 90 постеља. Специјална болница има две врсте лековитих вода од којих је једна за пијење која лечи шећерну болест и проблеме са органима за варење као и воду за купање која лечи реуматска обољења.

Одлуке оснивача

Специјална болница за рехабилитацију „Буковичка бања“ Аранђеловац, Аранђеловац уписана је у судски регистар 1978. године, решење број Фи 195/78, број регистарског улошка 1-128-10.

Делатност

У обављању здравствене делатности Специјална болница пружа превентивне, дијагностичке, терапијске и рехабилитационе здравствене услуге из:

- физикалне медицине и рехабилитације у амбулантним и стационарним условима;

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

- педијатрије;
- интерне медицине и одговарајућих ужих специјалности;
- лабораторијске дијагностике и медицинског снабдевања.

Унутрашња организација Специјалне болнице

Организациону структуру Специјалне болнице чине:

- 1) Управа
- 2) Служба за превенцију и продужено лечење за децу и одрасле у стационарним и амбулантним условима
- 3) Служба за правне, економско финансијске, техничке и друге сличне послове.

У оквиру обе службе постоје одељења, одсеци и кабинети.

Основни извори финансирања

Специјална болница за рехабилитацију „Буковичка бања“ Аранђеловац се финансира из:

- 1) буџета Општине Аранђеловац;
- 2) средстава организација обавезног социјалног осигурања и
- 3) из осталих извора.

4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима

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

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

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

извршене у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима и за планиране сврхе.

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

На основу процене ризика утврђено је да је ради остваривања циљева ревизије потребно спровести ревизију правилности пословања у делу који се односи на јавне набавке и увећање плата запослених на нивоу Специјалне болнице као целине.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

5. Критеријуми

Прописи који су у ревизији коришћени као извор критеријума су:

- 1) Закон о буџетском систему⁵,
- 2) Закон о платама у државним органима и јавним службама⁶

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19.

⁶ „Службени гласник РС“, број 34/2001, 62/2006 – др. закон, 63/2006 – испр. др. закона, 116/2008 – др. закони, 92/2011, 99/2011 – др. закон, 10/2013, 55/2013, 99/2014 и 21/2016 – др. закон.

- 3) Закон о јавним набавкама⁷,
- 4) подзаконски прописи који су донети у вези спровођења ових закона.

6. Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- 1) Анализу прописа којима је уређено пословање Специјалне болнице;
- 2) Инспекцијски рад који укључује преглед евиденција и документације Специјалне болнице у вези са јавним набавкама и увећањем плата запослених;
- 3) Испитивање које укључује тражење информација од релевантних лица;
- 4) Поновно израчунавање које се састоји од провере математичке тачности докумената и евиденција;
- 5) Тест кључних контрола укључује тестирање контрола које је поставило руководство како би смањило ризик од неправилности.

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

7. Стандарди ревизије примењени у ревизији

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

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.

V ПРИЛОГ 1 – УВЕЋАЊЕ ПЛАТА ЗАПОСЛЕНИХ

Специјална болница је током 2019. године остварила укупне приходе у износу од 187.719 хиљада динара, од чега се за услуге пружене осигураницима РФЗО-а односи 156.563 хиљаде динара (83%), приходи од општине / града износе 200.000 динара, док приходи од пружања услуга уз наплату износе 30.956 хиљада динара (16%).

Специјална болница је највећи део прихода у току 2019. године (83% укупно остварених прихода) остварила преносом средстава Републичког фонда за здравствено осигурање.

Структура укупно остварених прихода Специјалне болнице у 2019. години по изворима финансирања приказана је у следећој табели:

Табела број 1: *Преглед остварених прихода у 2019. години*

Број конта	Опис	Износ остварених прихода			
		Буџет општине	ОСО	Из осталих извора	Укупно
742000	Приходи од продаје добара и услуга	0	0	30.956.000	30.956.000
772000	Меморандумске ставке за рефундацију расхода из претходне године	200.000	0	0	200.000
781000	Трансфери између буџетских корисника на истом нивоу	0	156.563.000		156.563.000
	Укупно:	200.000	156.563.000	30.956.000	187.719.000

Сопствене приходе Специјална болница је остварила по основу пружања здравствених услуга које нису обухваћене обавезним здравственим осигурањем и на лични захтев лица и пружања осталих услуга на тржишту.

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

Одредбама члана 12 став 2 и 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама прописано је да се запосленима у јавним службама које се финансирају из доприноса за обавезно социјално осигурање, а које остварују сопствене приходе из допунског рада и пружањем других услуга у складу са законом, плате могу увећати из оствареног прихода сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу. Такође, прописано је да се елементи за обрачун и исплату овако увећане плате утврђују општим актом послодавца.

Одредбом члана 93 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе прописано је:

- 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;
- 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 овог члана, утврђују се општим актом послодавца.

Налаз (неправилност) 1: Специјална болница нема усвојен општи акт послодавца којим би се уредило стицање и располагање сопственим приходима као и елементи за обрачун и исплату увећања плата запослених, што није у складу са одредбом члана 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама и одредбама члана 93 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Препорука број 1: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да усвоје општи акт послодавца којим би се уредило стицање и располагање сопственим приходима и увећање плата запосленима на основу сопствених прихода остварених из допунског рада и пружањем других услуга уз наплату, у складу са одредбама Закона о платама у државним органима и јавним службама и одредбама члана 93 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

Одредбом члана 55⁸, односно чланом 196⁹ Закона о здравственом осигурању прописано је да Републички фонд доноси акт којим се, између осталог, утврђују и цене здравствених услуга, односно трошкови здравствене заштите, који се утврђују на основу неких од наведених елемената: 1) номенклатуре здравствених услуга; 2) норматива и стандарда рада, када је то неопходно за утврђивање цене, односно трошкова; 3) трошкова уложеног рада запослених у пружању здравствених услуга који се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања, 4) анализе трошкова здравствене заштите; 5) амортизације прописане законом, односно другим прописима; 6) материјалних трошкова; 7) других законских обавеза.

Одредбом члана 161¹⁰ односно 146¹¹ Закона о здравственој заштити прописано је да здравствене услуге које здравствена установа, односно приватна пракса, пружа грађанима на њихов захтев, као и здравствене услуге које нису обухваћене здравственим осигурањем, наплаћују се од грађана, по ценама које утврди управни одбор здравствене установе у јавној својини, оснивач здравствене установе у приватној својини, односно оснивач приватне праксе.

Специјална болница је у 2019. години здравствене услуге које пружа грађанима на лични захтев, као и здравствене услуге које нису обухваћене здравственим осигурањем, пружала на основу Ценовника усвојеног од стране Управног одбора број 01-16/4/12 од 10. фебруара 2018. године и број 01-16/23/10 од 26. септембра 2019. године.

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

Управни одбор Специјалне болнице је донео Одлуку¹² да се директору увећава основна цена рада за 25% почев од 1. јануара 2013. године, као и да се наведени износ именованом исплаћује из сопствених средстава. Ова Одлука је била на снази и током

⁸ „Службени гласник РС“ бр. 107/05, 109/05 - испр., 106/15 и 10/16 – др. закон.

⁹ „Службени гласник РС“ број 25/2019.

¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09 - др. закон, 113/17 - др. закон и 105/17 - др. закон

¹¹ „Службени гласник РС“, број 25/2019.

¹² Број Ш/7 од 18. октобра 2012. године.

2019. године на основу које је вршен обрачун и исплата увећане плате директора. Током 2019. године Специјалне болнице је сваког месеца увећавала плату директора за 25% и на тај начин је у 2019. години преузела обавезе и извршила расходе у износу од 566.607 динара.

Налаз (неправилност) 2: Специјална болница није утврдила структуру трошкова који чине цену здравствених и других услуга које се пружају на тржишту, односно није испунила услове за утврђивање висине прихода који се могу издвојити за увећање плате запослених и за утврђивање сразмерног учешћа трошкова рада у оствареном приходу.

Препорука број 2: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да утврде структуру трошкова који чине цену услуга које се пружају на тржишту на основу које ће утврђивати висину прихода који се могу издвојити за увећање плате запослених у складу са прописима, као и учешћа трошкова рада у оствареном приходу.

У поступку ревизије на основу увида у достављене рекапитулације плата за 2019. годину и исплатне листе утврђено је да Специјална болница није вршила исплату увећања плата – стимулацију запосленима.

VI ПРИЛОГ 2 – ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке

Област јавних набавки уређена је Законом о јавним набавкама и подзаконским актима донетим на основу овлашћења из тог закона. Ближе уређивање поступка јавних набавки унутар наручиоца, у складу са чланом 22 Закона о јавним набавкама, врши се интерним актом наручиоца.

Одредбом члана 22 став 1 Закона о јавним набавкама, дефинисано 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. У складу са одредбама наведеног члана, директор Специјалне болнице је 29. децембра 2015. године донео Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке, којим се ближе уређује процедура планирања набавки, спровођење поступка јавних набавки и извршење уговора унутар Специјалне болнице¹³.

Одредбом члана 26 Статута Специјалне болнице¹⁴ је прописано да Управни одбор доноси, између осталог, друге опште акте Специјалне Болнице у складу са законом, док је одредбом члана 18 прописано да директор руководи радом Специјалне болнице.

Правилник није усвојен од стране Управног одбора Специјалне болнице, што није у складу са одредбом члана 26 Статута Специјалне болнице.

Правилник је објављен на интернет страници Специјалне болнице за рехабилитацију „Буковичка бања“ Аранђеловац www.bukovickabanja.co.rs/.

¹³ Правилник о ближем уређењу поступка јавне набавке бр. 1484 од 29. децембра 2015. године;

¹⁴ Број 110-00-221/2006-02 од 26. априла 2007. године.

Правилником није ближе описан поступак набавки на које се Закон не примењује, већ је само прописано да се за ове набавке примењују основна начела Закона о јавним набавкама, а посебно начело обезбеђивања конкуренције (члан 44 Правилника).

Налаз (неправилност) 3: Интерни акт којим се ближе уређује поступак јавних набавки је донео директор Специјалне болнице, а не Управни одбор као надлежни орган, што није у складу са одредбом члана 26 Статута Специјалне болнице.

Препорука број 3: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да интерни акт којим се ближе уређује поступак јавних набавки донесу у складу са одредбама Статута Специјалне болнице и Закона о јавним набавкама.

Планирање јавних набавки

Закон о јавним набавкама¹⁵ прописује да је наручилац добара и услуга – Болница, дужна да донесе интерни акт којим ће ближе уредити поступак јавних набавки а нарочито: начин планирања набавки (критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта), одговорност за планирање, циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, спровођење и контролу јавних набавки, начин праћења извршења уговора о јавној набавци. Наручиоци су дужни да интерни акт објаве на својој интернет страници.

Одредбом члана 4 Правилника, дефинисано је да се план набавки састоји од плана јавних набавки и плана набавки на које се закон не примењује. План набавки садржи обавезне елементе одређене Законом и подзаконским актом и мора бити у складу са финансијским планом Специјалне болнице. План јавних набавки доноси директор или управни одбор у зависности од предмета набавке у складу са правилима о његовом сачињавању, објављивању на Порталу јавних набавки и достављању, која су прописана Законом и Правилником.¹⁶

Специјална болница је донела План јавних набавки за 2018. годину (са две измене Плана) и План јавних набавки за 2019. годину (са четири измене Плана), а који садрже све прописане елементе и који су објављени на Порталу јавних набавки, у складу са Законом о јавним набавкама.

План јавних набавки за 2018. годину

Управни одбор Специјалне болнице усвојио је План набавки за 2018. годину¹⁷. Увидом у садржину Плана набавки за 2018. годину и његове измене, утврђено је да је Специјална болница планирала спровођење поступака јавних набавки укупне процењене вредности 38.100.000 динара без ПДВ-а, од којих се на набавку добара односи 29.000.000 динара без ПДВ-а, а на набавку услуга 9.100.000 динара без ПДВ-а.

¹⁵ Члан 22 Закона о јавним набавкама.

¹⁶ Члан 4 Правилника о ближе уређењу поступка јавне набавке број 1484 од 29. децембра 2015. године.

¹⁷ Број IV/5 од 2. марта 2018. године и VII/2 од 2. новембра 2018. године.

Табела број 2: План јавних набавки за 2018. годину од 2. новембра 2018. године

износи у динарима			
Врста поступка	Предмет набавке	Број поступака	Процењена вредност набавки без ПДВ-а
Поступак јавне набавке мале вредности	Добра	11	23.100.000
Поступак јавне набавке мале вредности	Услуге	4	9.100.000
Отворен поступак	Добра	4	5.900.000
Укупно:		19	38.100.000

Специјална болница је донела основни план јавних набавки 2. марта 2018. године. Прва измена плана јавних набавки (техничка исправка података који су грешком изостављени) извршена је 30. марта 2018. године. А последња друга измена плана јавних набавки усвојена је 2. новембра 2018. године.

У поступку ревизије је утврђено да План јавних набавки Специјалне болнице, садржи све неопходне елементе, прописане чланом 51 Закона о јавним набавкама. План јавних набавки као и измене су објављени на Порталу јавних набавки.

План јавних набавки за 2019. годину

Управни одбор Специјалне болнице усвојио је План набавки за 2019. годину и његових пет измена¹⁸. Увидом у садржину Плана набавки за 2019. годину и његове измене, утврђено је да је Специјална болница планирала спровођење поступака јавних набавки укупне процењене вредности 78.610.000 динара без ПДВ-а, од којих се на набавку добара односи 35.310.000 динара без ПДВ-а, радова 35.000.000 динара, а на набавку услуга 8.300.000 динара.

Табела број 3: План јавних набавки за 2019. годину од 30. октобра 2019. године

износи у динарима			
Врста поступка	Предмет набавке	Број поступака	Процењена вредност набавки без ПДВ-а
Поступак јавне набавке мале вредности	Добра	6	15.250.000
Поступак јавне набавке мале вредности	Услуге	4	8.300.000
Отворен поступак	Добра	4	20.060.000
Отворен поступак	Радови	1	35.000.000
Укупно:		15	78.610.000

У поступку ревизије је утврђено да План јавних набавки Специјалне болнице, садржи све неопходне елементе, прописане чланом 51 Закона о јавним набавкама. План јавних набавки као и измене су објављени на Порталу јавних набавки.

Законом о јавним набавкама уређено је да наручилац чија је укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од петоструког износа из члана 39 став 1 овог закона, мора да има најмање једног службеника за јавне набавке. Службеник за јавне набавке је лице које је обучено за обављање послова јавних набавки. Наручилац је дужан да лицу које обавља послове јавних набавки омогући да у року од три месеца од

¹⁸ Број VII/5 од 11. фебруара 2019. године, VII/4 од 11. априла 2019. године, IX/3 од 23. августа 2019. године, VIII/6 од 17. септембра 2019. године и IX/1 од 24. октобра 2019. године.

дана заснивања радног односа, односно од дана када се стекну услови, положи стручни испит за службеника за јавне набавке.¹⁹

У поступку ревизије утврђено је да укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу Специјалне болнице у 2018. година била 38.100.000 динара, а у 2019. години 78.610.000 динара, односно да су процењене вредности јавних набавки за 2018. и 2019. годину биле веће од петоструког износа из члана 39 став 1 Закона о јавним набавкама, тако да је Специјална болница била у обавези да има најмање једног службеника за јавне набавке.

Одредбама члана 42 Правилника уређено је да лице које обавља послове јавних набавки – службеник за јавне набавке координира радом комисије за јавне набавке, пружа стручну помоћ комисији у вези са спровођењем поступка и обавља друге активности у вези са спровођењем поступка јавне набавке. Специјална болница нема у радном односу службеника за јавне набавке, те је у 2018. години и у 2019. години закључила Уговор за извршење услуге – Услуге стручне помоћи у пословима јавних набавки²⁰ по основу ког је ангажовала лице са сертификатом службеника за јавне набавке.

Јавне набавке обухваћене у поступку ревизије

У поступку ревизије извршен је увид у спроведене поступке јавних набавки у 2018. и 2019. години, чији преглед је дат у следећој табели.

Табела број 4: *Преглед јавних набавки спроведених у току 2018. и 2019. године које су обухваћене у поступку ревизије*

РБ	Број ЈН	Предмет јавне набавке	Процењена вредност без ПДВ-а	Врста поступка	износи у динарима	
					Датум закључења уговора	Уговорена вредност без ПДВ-а
1	1.1.1	Намирнице за припрему хране за пацијенте	13.000.000	Отворени поступак	31.07.2018.	14.052.518
2	1.1.5	Лабораторијски материјал	2.000.000	ЈНМВ по партијама	26. и 29.6.2018.	1.267.456
3	1.1.9	Апарат за аутоматску лимфну дренажу екстремитета	700.000	ЈНМВ	24.07.2018.	700.000
4	1.1.10	Апарат за терапију нискофреквентним импулсним магнетним пољем	600.000	ЈНМВ	24.07.2018.	600.000
5	1.1.13	Апарат за електро терапију	1.200.000	ЈНМВ	26.12.2018.	1.170.000
Укупно 2018. година:			17.500.000			17.789.974
1	1.1.9	Два ЕКГ апарата и један дефибрилатор	1.320.000	ЈНМВ по партијама	02.10.2019.	1.056.120
2	1.3.1	Радови на адаптацији делова блока крила Б и Ц	35.000.000	Отворени поступак	19.11.2019.	33.644.956
Укупно 2019. година:			36.320.000			34.701.076
Укупно 2018. година и 2019. година:			53.820.000			52.491.050

Поред ових поступака, обухваћен је и отворени поступак јавне набавке радова на реконструкцији и адаптацији блока Ц који је спроведен у 2017. години, а чија је

¹⁹ Члан 134 Закона о јавним набавкама.

²⁰ Број 519 од 08. маја 2018. године и број 153 од 18. фебруара 2019. године.

реализација уговора у целости била у 2018. години и по ком су извршени расходи и издаци у износу од 71.489.739 динара без ПДВ-а, односно 85.787.686 динара са ПДВ-ом.

Увидом у спроведене поступке јавних набавки у 2018. и 2019. години, утврђено је да:

- Позив за покретање поступка и конкурсна документација се објављују на Порталу јавних набавки и на интернет страници установе, што је у складу са чланом 60 став 1 Закона, осим за спроведену јавну набавку мале вредности мобилни телефони и услуге мобилне телефоније;
- Чланови комисије која спроводи поступак јавне набавке потписују изјаве о непостојању сукоба интереса у поступцима које спроводе, што је у складу са чланом 54 став 10 Закона о јавним набавкама;
- Отварању понуда приступа се одмах по истеку рока за достављање понуда, о чему се сачињава записник о отварању понуда, а примерци записника достављају се понуђачима који су учествовали у поступку, што је у складу са чланом 104 Закона;
- Уговори о јавној набавци се закључују са понуђачем чија је понуда оцењена као најповољнија, а након истека рока за подношење захтева за заштиту права, чиме је поступљено у складу са чланом 112 Закона о јавним набавкама;

Налаз (неправилност) 4: Специјална болница од три ревидирана поступка процењене вредности преко 5 милиона динара, није објавила у Службеном гласнику Републике Србије и бази прописа:

- 1) обавештење о закљученом уговору за набавку намирница за припрему хране за пацијенте, као ни 12 одлука о измени овог уговора,
- 2) обавештење о закљученом уговору за набавку радова на реконструкцији делова блока крила Б и Ц,
- 3) обавештење о закљученом уговору за набавку радова на реконструкцији и адаптацији блока Ц, као ни три одлуке о измени овог уговора,

што није у складу са одредбом члана 57 Закона о јавним набавкама.

Налаз (неправилност) 5: Специјална болница у два од пет ревидираних поступака процењене вредности испод 5 милиона динара, није објавила Обавештење о закљученом уговору о јавној набавци у року од пет дана од дана закључења уговора на Порталу јавних набавки и то у следећим поступцима:

- 1) Набавка апарата за аутоматску лимфну дренажу екстремитета,
 - 2) Набавка апарата за терапију ниско фреквентним магнетним пољем,
- што није у складу са одредбом члана 116 став 1 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 4: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да огласе о јавној набавци, објављују у складу са законским прописима који уређују јавне набавке, а који су у примени од 01. јула 2020. године.

Процењена вредност јавних набавки

Законом о јавним набавкама прописано је да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и слично и мора бити валидна у време покретања поступка, као и да процењена вредност јавне набавке обликоване по партијама укључује процењену вредност свих партија, за период за који се закључује уговор.²¹

²¹ Чл. 64 и 68 Закона о јавним набавкама.

Специјална болница је својим интерним актом, Правилником ближе уредила поступак јавне набавке, а нарочито начин планирања набавки и одговорност за планирање (критеријуме, начин исказивања потреба, проверу исказаних потреба, утврђивање стварних потреба предмета набавке, правила и начин одређивања предмета набавке и техничких спецификација предмета набавке, начин испитивања и истраживања тржишта и израду и доношење предлога плана јавних набавки и усаглашавање са нацртом финансијског плана).²²

Одредбом члана 9 Правилника Специјалне болнице прописано је да се истраживање тржишта спроводи испитивањем претходних искустава у набавци истог предмета набавке, истраживањем путем интернета, испитивањем искустава других наручилаца, путем анкета и упитника и сл. и да мора бити валидна у време покретања поступка јавне набавке за сваки конкретан предмет набавке. Испитивање и истраживање тржишта морају се вршити на објективан и систематичан начин, посебно водећи рачуна о начелу једнакости понуђача.

Увидом у План јавних набавки за 2019. годину, утврђено је да је Специјална болница процењену вредност набавки добара планирала у износу од 35.310.000 динара без ПДВ-а, а да се 43% ове вредности односи само на процењену вредност набавке намирница за припрему хране за пацијенте. Специјална болница је процењену вредност набавке намирница у 2019. години повећала за 15% у односу на 2018. годину, иако је реализација претходног уговора о набавци намирница била 73% процењене вредности поступка у ком је уговор закључен. Такође, за набавку лабораторијског материјала, чија је уговорена вредност била значајно испод процењене вредности у 2018. години, као и реализација уговора која је износила 54% процењене вредности, Специјална болница је ипак у 2019. години повећала процењену вредност ове набавке за 10% у односу на 2018. годину.

Табела број 5: *Преглед процењене, уговорене и набављене вредности*

Назив набавке	Процењена вредност јавне набавке без ПДВ-а у 2018. години	Вредност закљученог уговора/ Анекса уговора без ПДВ-а	Набављена вредност без ПДВ-а	износи у динарима	
				Однос реализације и процењене вредности	Процењена вредност јавне набавке без ПДВ-а у 2019. години
1	2	3	4	5=4/2	6
Набавка намирница за припрему хране за пацијенте	13.000.000	14.052.518	9.451.240	73%	15.000.000
Набавка лабораторијског материјала	2.000.000	1.267.455	1.087.291	54%	2.200.000

Увидом у презентовану документацију, утврђено је да Специјална болница није спровела испитивање и истраживање тржишта на објективан и систематичан начин, односно није узела у обзир претходна искуства у набавци истог предмета набавке (ни вредносно ни количински), што је за последицу имало значајно одступање уговорене и процењене вредности јавне набавке.

²² Члан 22 Закона о јавним набавкама.

Налаз (неправилност) 6: Специјална болница приликом доношења плана јавних набавки за 2018. и 2019. годину, није спровела испитивање и истраживање тржишта на објективан и систематичан начин, односно није узела у обзир претходна искуства у набавци истог предмета набавке приликом одређивања процењене вредности јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 9 Правилника.

Препорука број 5: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да процењену вредност јавне набавке одређују на објективан и систематичан начин узимајући у обзир претходна искуства у набавци истог предмета набавке у складу са одредбом члана 9 Правилника.

Конкурсна документација

Законом о јавним набавкама²³ предвиђено је да је наручилац дужан да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду.

У поступку ревизије извршен је увид у модел конкурсне документације за јавне набавке у којима је закључен уговор на период до 12 месеци а који се реализује у две буџетске године, и то: намирнице за припрему хране за пацијенте, лабораторијски материјал, прање и пеглање веша и радови на реконструкцији делова блока крила Б и Ц. Утврђено је да модел уговора, као обавезни елемент конкурсне документације, не садржи одредбу да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора, који због природе расхода захтевају плаћање у више година.

Налаз (неправилност) 7: Специјална болница је закључила уговоре о набавци добара, услуга и радова у трајању до 12 месеци, који се извршавају у две буџетске године с тим да у уговору није садржана одредба да ће обавезе које доспевају у наредној буџетској години бити реализоване највише до износа средстава која ће им за ту намену бити одобрена у тој буџетској години, што није у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година.

Препорука број 6: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да у уговоре који се извршавају у две буџетске године, у складу са одредбом члана 7 став 2 Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година, унесу 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.

²³ Члан 61 Закона о јавним набавкама.

Набавка добара – Намирнице за припрему хране за пацијенте

Специјална болница је у Плану јавних набавки за 2018. годину планирала јавну набавку Хране – отворен поступак, под редним бројем 1.1.1 – Набавка намирница за припрему хране за пацијенте, процењене вредности од 13.000.000 динара без ПДВ-а. Специјална болница је у 2018. години спровела поступак у ком је закључила Уговор о јавној набавци добара – Намирнице за припрему хране за пацијенте²⁴ укупне вредности 12.995.950 динара без ПДВ-а.

Како је процењена вредност јавне набавке већа од 5.000.000 динара, наручилац је сходно одредбама члана 57 Закона о јавним набавкама био у обавези да објави оглас о јавној набавци (позив за подношење понуда и пријава; обавештење о продужењу рока за подношење понуда, односно пријава; обавештење о закљученом уговору, одлуку о измени уговора о јавној набавци и друго) на Порталу јавних набавки, својој интернет страници, у Службеном гласнику Републике Србије и бази прописа.

Увидом у портал Службеног гласника Републике Србије утврђено је да је Специјална болница објавила позив за подношење понуда и пријава, али не и обавештење о закљученом уговору, као ни 12 одлука о измени овог уговора, што није у складу са одредбама члана 57 Закона о јавним набавкама.

Специјална болница није објавила у Службеном гласнику Републике Србије и бази прописа обавештење о закљученом уговору, као ни 12 одлука о измени овог уговора, иако је процењена вредност отвореног поступка јавне набавке износила 13.000.000 динара без ПДВ-а, што није у складу са одредбом члана 57 Закона о јавним набавкама.

У моделу конкурсне документације Специјална болница је предвидела додатне услове који се односе на испуњеност: пословних, кадровских и техничких капацитета.

Као додатни услов за испуњеност кадровских капацитета, Специјална болница је навела да понуђач има минимум 40 запослених у последња три месеца пре објављивања позива за подношења понуда.

Одредбом члана 76 Закона о јавним набавкама предвиђено је да Наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке. Наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Имајући у виду дефинисане кадровске и техничке капацитете као додатне услове у моделу конкурсне документације, у поступку ревизије смо утврдили да исти нису у логичкој вези са предметом набавке, односно да није неопходно да понуђач мора да има минимум 40 запослених у последња три месеца пре објављивања позива за подношење понуда, да би могао да извршава уговорене обавезе, те да се на овакав начин врши дискриминација понуђача, што није у складу са чланом 76 Закона о јавним набавкама.

Налаз (неправилност) 8: Специјална болница је при изради модела конкурсне документације у отвореном поступку набавке намирница у 2018. години дефинисала додатне услове који нису у логичкој вези са предметом јавне набавке (најмање 40 запослених), тако да ти услови дискриминишу понуђаче, што није у складу са чланом 76 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 7: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да се при изради модела конкурсне документације и дефинисању додатних услова придржавају одредби Закона о јавним набавкама.

²⁴ Број 1076 од 31. јула 2018. године.

Поред тога, Специјална болница није поступак јавне набавке обликовала по партијама како би на тај начин груписала сличне категорије производа у једну партију (на пример, посебне партије за млеко и млечне производе, затим за месо и производе од меса, воће и поврће итд) и тиме обезбедила већу конкуренцију, односно учешће мањих понуђача у поступку јавне набавке.

Одредбама члана 10 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у поступку јавне набавке омогући што је могуће већу конкуренцију, као и да не може да ограничи конкуренцију, а посебно не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке неоправданом употребом преговарачког поступка, нити коришћењем дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума.

Одредбама члана 12 истог закона прописано је да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима, као и да не може да одређује услове који би значили националну, територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима, нити дискриминацију која би произлазила из класификације делатности коју обавља понуђач.

Болница је у склопу конкурсне документације предмет јавне набавке обликовала у једној спецификацији која садржи сва добра која су предмет јавне набавке. У Обрасцу под називом „Образац структуре цене за јавни позив за прикупљање понуда у отвореном поступку јавне набавке за намирнице за исхрану болесника“, спецификација садржи 165 намирница, те није обликована по партијама иако је уочљиво да спецификацију чине истоврсне целине као што су: месо (свињско месо-бут, јунеће месо-бут, млевено месо свињско, млевено месо јунеће, млевено месо мешано, пилећи филе, залеђено пилеће месо, свињски каре, ђевапи, цигерица); риба; јаја; прерађевине меса и рибе (туњевина у уљу комади, паштета јетрена, роштиљска кобасица; пилећи паризер, стишњена шунка, пилеће виршле, чајна кобасица; сланина...); млеко и млечне прерађевине (млеко 2,8% пастеризовано, млеко дуготрајно 2,8% стерилизовано, јогурт од 1-1,6%мм са најмање од 4,5-5гр ух, соја дринк, соја млеко у праху, павлака 20%, павлака за кување, слатка павлака, млеко у праху, крем сир, сир млади, сир мрвљени, качкаваљ...); поврће (купус, пасуљ, шаргарепа, спанаћ свеж, спанац залеђен, карфиол, броколи, кромпир, лук црни, лук бели, тиквице...); воће (брескве, нектарине, јабуке, банане, киви, лубеница, мандарина, лимун, кокосово брашно...); прерађевине воћа (џем шипурак – кајсија, џем – шипурак, џем – кајсија...); брашно и производи од брашна (хлеб црни, хлеб бели, брашно пшенично, брашно кукурузно, брашно интегрално, пиринач, пиринач интегрални, коре за розен тарту, коре за питу и баклаву, шпагете, пудинг, густин, палента, просо...); зачини (шећер кристал, со кухињска, зачин, павлака слатка млевена, сирће, цимет, квасац, першун, прахак за пециво, маслиново уље, сунцокретово уље...); слаткиши (чоколада дијет, чоколада за кување, чај од нане, чај од камилице, млевени кекс, кекс, боја за јаја...) и слично.

У отвореном поступку јавне набавке намирница за припрему хране за пацијенте у 2018. години је пристигла само једна понуда, коју је Специјална болница оценила као прихватљиву и на основу које је закључила уговор са понуђачем.

Налаз (неправилност) 9: Специјална болница је спровела отворени поступак јавне набавке добара ради закључења уговора са једним добављачем за набавку намирница за исхрану болесника, а да јавну набавку није обликовала по партијама, иако је у техничкој спецификацији навела 165 ставки добара која садрже истоврсне целине, чиме је онемогућила да понуде поднесу понуђачи који производе или тргују са добрима која чине истоврсне целине, што није у складу са начелом обезбеђивања конкуренције и начелом једнакости понуђача из члана 10 и 12 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 8: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да конкурсну документацију за јавну набавку намирница за исхрану болесника припреме у складу са начелима обезбеђења конкуренције и једнакости понуђача на начин да је обликују по истоврсним целинама – партијама.

Специјална болница је по закљученом Уговору број 1076 од 31. јула 2018. године са добављачем закључила 12 Анекса уговора, којима се мења вредност уговора, након што је претходно донела Одлуке о измени уговора о јавној набавци.

Табела број 6: *Преглед вредности закључених уговора и Анекса уговора за јавну набавку отворен поступак - Набавка намирница за припрему хране за пацијенте у 2018. години*

Број уговора/анекс	Вредност без ПДВ-а
Уговор, број 1076 од 31.07.2018. године	12.995.950
Анекс 1, број 1437 од 09.11.2018. године	13.880.500
Анекс 2, број 1583 од 19.12.2018. године	14.340.589
Анекс 3, број 78 од 23.01.2019. године	14.551.624
Анекс 4, број 130 од 12.02.2019. године	14.664.431
Анекс 5, број 220 од 27.02.2019. године	14.723.408
Анекс 6 број 354 од 25.03.2019. године	14.818.903
Анекс 7 број 434 од 11.04.2019. године	14.749.467
Анекс 8 број 514 од 24.04.2019. године	14.632.364
Анекс 9 број 599 од 20.05.2019. године	14.306.589
Анекс 10 број 655 од 03.06.2019. године	14.228.500
Анекс 11 број 810 од 26.06.2019. године	14.142.327
Анекс 12 број 916 од 17.07.2019. године	14.052.518
Процењена вредност без ПДВ-а	13.000.000

Специјална болница је моделом уговора (члан 4), као саставним делом конкурсне документације за јавну набавку добара – Намирнице за припрему хране за пацијенте ЈНОП 1.1.1, предвидела да купац и продавац имају право после истека рока важења понуде а за време важења уговора, да захтевају промену цена писаним захтевом, уз обострану сагласност. Усклађивање цена се врши уколико дође до повећања или смањења набавних цена добара више од 10%. Промена цена у случајевима предвиђеним у претходним ставовима може се вршити највише до нивоа просечне тржишне цене у тренутку усклађивања.

Одредбом члана 115 став 2 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може, након закључења уговора о јавној набавци, дозволити промену цене и других битних елемената уговора из објективних разлога који морају јасно и прецизно бити дефинисани у конкурсној документацији, уговору о јавној набавци, односно предвиђени посебним прописима.

У поступку ревизије је утврђено да овако припремљен модел уговора као обавезан део конкурсне документације не дефинише јасно и прецизно критеријуме за утврђивање односно усклађивање нових цена са кретањем на тржишту, односно није утврђено на који начин се долази до података о просечним тржишним ценама, што није у складу са чланом 115 Закона о јавним набавкама. Специјална болница је Уговор о јавној набавци добара – Намирнице за припрему хране за пацијенте анексирала 12 пута у периоду од годину дана по основу усклађивања уговорених цена.

Анексирање уговора се обавља на начин што добављач уз захтев за промену цена доставља и ценовник својих набавних цена, након чега Специјална болница цене из ценовника упоређује са тржишним ценама, доставља сагласност о промени цена у писаној форми, доноси одлуку о измени уговора о јавној набавци и са добављачем закључује анекс

уговора. Специјална болница је вршила проверу просечних цена само за намирнице које се налазе у бази података СТИПС²⁵, али с обзиром на то да су цене мењане и за намирнице којих нема у наведеној бази података није јасно на који начин је Специјална болница утврдила колико износи просечна тржишна цена тих намирница у моменту анексирања уговора о јавној набавци, односно да ли је захтев за промену цену био оправдан.

Налаз (неправилност) 10: Специјална болница у моделу уговора, као обавезном елементу конкурсне документације за јавну набавку добара – Намирнице за припрему хране за пацијенте није јасно и прецизно дефинисала критеријуме за промену цена, што није у складу са одредбом члана 115 став 2 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 9: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да моделом уговора јасно и прецизно дефинишу критеријуме за промену цена за време трајања уговора, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

Реализација уговора

Специјална болница је по закљученом уговору извршила набавку намирница за припрему хране за пацијенте у укупном износу од 10.651.219 динара са ПДВ-ом, што је 18% мање у односу на вредност првобитно закљученог уговора²⁶, односно за 32% мање у односу на вредност последњег закљученог Анекс уговора.²⁷

Поређењем односа уговорених и набављених количина добара утврђено је да постоје велика одступања, односно да је уговорена количина великог броја добара знатно већа у односу на набављене количине, што указује на неадекватно планирање, односно да реализација по уговору из претходне године није била узета у обзир. Уговарањем веће количине добара и до 88% више у односу на стварно потребне количине, Специјална болница није поступила у складу са чл. 10 и 64 Закона о јавним набавкама и чланом 6 Правилника, у коме се наводи да поступак планирања организационе јединице започињу утврђивањем стварних потреба за предметима набавки, неопходних за обављање редовних активности из делокруга одређене организационе јединице, и које су у складу са постављеним циљевима. Стварне потребе за предметима набавки организационе јединице одређују у складу са критеријумима за планирање јавних набавки. Проверу усклађености исказаних потреба са критеријумима за планирање набавки врши носилац планирања, који након извршене провере обавештава организационе јединице о свим евентуалним, уоченим неслагањима потреба са критеријумима за планирање набавки. Након пријема овог обавештења, организационе јединице врше неопходне исправке и утврђују стварну потребу за сваку појединачну јавну набавку у складу са овим обавештењем. О извршеним исправкама и утврђеним стварним потребама организационе јединице обавештавају носиоца планирања.

²⁵ Систем тржишних информација пољопривреде Србије на сајту Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије.

²⁶ Уговор о јавној набавци добара – Намирнице за припрему хране за пацијенте број 1076 од 31. јула 2018. године, закључен на износ од 12.995.950 динара без пдв-а, односно 14.533.056 динара са пдв-ом.

²⁷ Анекс уговора број 916 од 17. јула 2019. године закључен на износ од 14.052.518 динара без пдв-а односно 15.709.004 динара са пдв-ом.

Табела број 7: Преглед уговорених и наручених количина артикала по Уговору за спроведени поступак јавне набавке отворен поступак – Намирнице за припрему хране за пацијенте у 2018. години

Артикли	Уговорена количина у кг/лт	Набављена количина у кг/лт	Реализација %
1	2	3	4=(3/2)
Јаја	30.000	20.515	68%
Црни хлеб	12.000	8.270	69%
Јогурт	18.000	8.225	46%
Краставац свеж	1.500	1.047	70%
Сир млади 5,5% мм	1.500	907	60%
Парадајз	2.000	797	40%
Шаргарепа	1.000	668	67%
Пасуљ	800	375	53%
Свињско млевено месо	700	357	51%
Смрзнута мешавина поврћа (кукуруз, грашак, шаргарепа)	800	342	43%
Смрзнута мешавина поврћа (карфиол, броколи, шаргарепа)	1.800	340	19%
Бресква	1.000	332	33%
Млеко дуготрајно 2,8мм	900	300	33%
Коре за питу и баклаву	500	267	53%
Нектарине	900	265	29%
Свињски каре	400	233	58%
Шампињони свежи	2.000	232	12%
Крем сир 0% мм	400	205	51%
Млевено месо мешано	400	203	51%
Интегрална макарона	600	194	32%
Макароне са јајима	1.200	171	14%
Стишњена шунка	450	167	37%
Чај од нане	300	165	55%
Банане	400	160	40%
Наранџа	300	143	48%
Качкавал	200	120	60%
Тиквице	500	113	26%
Презле	150	94	63%
Павлака 20% мм	400	75	19%
Лубеница	300	52	17%
Сода бикарбона	80	40	50%
Млевени кекс	60	18	30%
Смрзнуте малине	90	16	18%

Планирање потребне количине добара на овакав начин, поред тога што утиче на нереално одређивање процењене вредности набавке, може да утиче и на дискриминацију конкуренције, односно елиминисање мањих добављача због великог обима уговорених (захтеваних) количина.

Набавка лабораторијског материјала ЈНМВ 1.1.5 за 2018. годину

Специјална болница је у Плану јавних набавки за 2018. годину планирала јавну набавку мале вредности - Лабораторијски материјал, процењене вредности од 2.000.000 динара без ПДВ-а.

Специјална болница је спровела поступак јавне набавке мале вредности, обликован у седам партија:

- 1) Партија 1 – Реагенси и хематолошки бројач „Sysmex XS500“, процењене вредности 650.000 динара без ПДВ-а;
- 2) Партија 2 – Реагенси и потрошни материјал за глукоза анализатор „BIOSEN C Line“, процењене вредности 850.000 динара без ПДВ-а;
- 3) Партија 3 – Вакутајнери, процењене вредности 80.000 динара без ПДВ-а;
- 4) Партија 4 – Тестови за „Nусосard Reader II“, процењене вредности 315.000 динара без ПДВ-а;
- 5) Партија 5 – Реагенси и потрошни материјал за коагулометар „Thrombotrack Solo“, процењене вредности 80.000 динара без ПДВ-а;
- 6) Партија 6 – Реагенси и потрошни материјал за фотометар „SEAK SLIM PLUS“ процењене вредности 13.000 динара без ПДВ-а;
- 7) Партија 7 – Контролни реагенси за фотометар „SEAK SLIM PLUS“ процењене вредности 12.000 динара без ПДВ-а;

У спроведеном поступку јавне набавке мале вредности, Специјална болница је закључила два уговора на период од 12 месеци и то:

- 1) Уговор – Лабораторијски материјал за партије 1, 2, 3, 4 и 5²⁸ уговорене вредности:
 - За партију 1 - 304.673 динара без ПДВ-а,
 - За партију 2 – 667.318 динара без ПДВ-а,
 - За партију 3 – 35.534 динара без ПДВ-а,
 - За партију 4 – 193.758 динара без ПДВ-а и
 - За партију 5 – 52.731 динара без ПДВ-а;
- 2) Уговор – Лабораторијски материјал за партије 6 и 7²⁹ уговорене вредности:
 - За партију 6 – 8.460 динара без ПДВ-а и
 - За партију 7 – 4.980 динара без ПДВ-а.

Специјална болница је по закљученим уговорима извршила набавку у укупном износу од 1.087.291 динар без ПДВ-а, односно 1.304.749 динара са ПДВ-ом, односно у оквиру уговорене вредности по партијама.

Набавка апарата за аутоматску лимфну дренажу екстремитета ЈНМВ 1.1.9 за 2018. годину

Специјална болница је у Плану јавних набавки за 2018. годину планирала јавну набавку мале вредности - Набавка апарата за аутоматску лимфну дренажу екстремитета, процењене вредности од 700.000 динара без ПДВ-а.

У поступку јавне набавке закључен је Уговор о јавној набавци добара – Набавка апарата за аутоматску лимфну дренажу екстремитета³⁰, укупне вредности од 700.000 динара без ПДВ-а. Специјална болница је у 2018. години извршила набавку наведеног апарата по уговореној цени и извршила издатке по том основу.

Одредбом члана 116 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да објави обавештење о закљученом уговору о јавној набавци у року од пет дана од дана закључења уговора.

У поступку ревизије је утврђено да Специјална болница није објавила на Порталу јавних набавки Обавештење о закљученом уговору у року од пет дана, односно да је

²⁸ Уговор број 903 од 26. јуна 2018. године.

²⁹ Уговор број 902 од 26. јуна 2018. године.

³⁰ Број 1053 од 24. јула 2018. године.

обавештење објавила 03. августа 2018. године, што није у складу са одредбом члана 116 став 1 Закона о јавним набавкама.

Специјална болница није објавила на Порталу јавних набавки Обавештење о закљученом уговору о јавној набавци мале вредности – Набавка апарата за аутоматску лимфну дренажу екстремитета у року од пет дана од дана закључења уговора, што није у складу са одредбом члана 116 став 1 Закона о јавним набавкама.

Набавка апарата за терапију ниско фреквентним магнетним пољем ЈНМВ 1.1.10 за 2018. годину

Специјална болница је у Плану јавних набавки за 2018. годину планирала јавну набавку мале вредности - Набавка апарата за терапију ниско фреквентним магнетним пољем, процењене вредности од 600.000 динара без ПДВ-а.

У поступку јавне набавке закључен је Уговор о јавној набавци добара – Набавка апарата за терапију ниско фреквентним магнетним пољем³¹, укупне вредности од 600.000 динара без ПДВ-а. Специјална болница је у 2018. години извршила набавку наведеног апарата по уговореној цени и извршила издатке по том основу.

У поступку ревизије је утврђено да Специјална болница није објавила на Порталу јавних набавки Обавештење о закљученом уговору у року од пет дана, односно да је обавештење објавила 03. августа 2018. године, што није у складу са одредбом члана 116 став 1 Закона о јавним набавкама.

Специјална болница није објавила на Порталу јавних набавки Обавештење о закљученом уговору о јавној набавци мале вредности – Набавка апарата за терапију ниско фреквентним магнетним пољем у року од пет дана од дана закључења уговора, што није у складу са одредбом члана 116 став 1 Закона о јавним набавкама.

Набавка апарата за електро терапију ЈНМВ 1.1.13 за 2018. годину

Специјална болница је у Плану јавних набавки за 2018. годину планирала јавну набавку мале вредности - Набавка апарата за електро терапију, процењене вредности од 1.200.000 динара без ПДВ-а.

У поступку јавне набавке закључен је Уговор о јавној набавци добара – Набавка апарата за електро терапију³², укупне вредности од 1.170.000 динара без ПДВ-а, односно 1.404.000 динара са ПДВ-ом. Специјална болница је у 2018. години извршила набавку наведеног апарата по уговореној цени и извршила издатке по том основу.

Набавка два ЕКГ апарата и 1 дефибрилатора ЈНМВ 1.1.9 за 2019. годину

Специјална болница је у Плану јавних набавки за 2019. годину планирала јавну набавку мале вредности - Набавка два ЕКГ апарата и једног дефибрилатора, укупне процењене вредности од 1.320.000 динара без ПДВ-а.

Специјална болница је спровела поступак јавне набавке мале вредности, обликован у две партије и то:

- 1) партија 1 – два ЕКГ апарата, процењене вредности од 660.000 динара без ПДВ-а и
- 2) партија 2 – дефибрилатор, процењене вредности од 660.000 динара без ПДВ-а.

³¹ Број 1052 од 24. јула 2018. године.

³² Број 527 од 26. децембра 2018. године.

У спроведеном поступку јавне набавке мале вредности, Специјална болница је закључила Уговор - Набавка два ЕКГ апарата и једног дефибрилатора³³ уговорене вредности 1.056.120 динара без ПДВ-а, односно 1.267.344 динара са ПДВ-ом.

Специјална болница је у 2019. години по закљученом уговору извршила набавку наведених апарата по уговореној цени и извршила издатке по том основу.

Набавка радова на реконструкцији делова блока крила Б и Ц у 2019. години

Специјална болница је у Плану јавних набавки за 2019. годину планирала јавну набавку радова на адаптацији делова блока крила Б и Ц објекта Специјалне болнице за рехабилитацију „Буковичка бања“ Аранђеловац у износу од 35.000.000 динара без ПДВ-а у отвореном поступку. Специјална болница је у 2019. години спровела отворени поступак јавне набавке у ком је пристигла само једна понуда на основу које је закључила Уговор о јавној набавци радова на адаптацији делова блока крила Б и Ц објекта Специјалне болнице за рехабилитацију „Буковичка бања“ Аранђеловац³⁴ (у даљем тексту: Уговор), укупне вредности од 33.644.956 динара без ПДВ-а, односно 40.373.947 динара са ПДВ-ом.

Како је процењена вредност јавне набавке веће од 5.000.000 динара, наручилац је сходно одредбама члана 57 Закона о јавним набавкама био у обавези да објави оглас о јавној набавци (позив за подношење понуда и пријава; обавештење о продужењу рока за подношење понуда, односно пријава; обавештење о закљученом уговору и друго) на Порталу јавних набавки, својој интернет страници, у Службеном гласнику Републике Србије и бази прописа.

Увидом у портал Службеног гласника Републике Србије утврђено је да је Специјална болница објавила оглас за позив за подношење понуда, али не и обавештење о закљученом уговору, што није у складу са одредбама члана 57 Закона о јавним набавкама. Специјална болница је током спровођења поступка изменила конкурсну документацију коју је објавила на Порталу јавних набавки али не и на својој интернет страници, што није у складу са одредбом члана 63 Закона о јавним набавкама.

Специјална болница није објавила обавештење о закљученом уговору у Службеном гласнику Републике Србије и бази прописа иако је процењена вредност отвореног поступка јавне набавке износила 35.000.000 динара без ПДВ-а, што није у складу са одредбом члана 57 Закона о јавним набавкама.

Закључење уговора

Конкурсном документацијом за јавну набавку радова на адаптацији делова блока крила Б и Ц у 2019. години је као додатни услов била прописана обавеза понуђача да достави доказ о пословном капацитету и то да је у последње три године (2016.-2018. година) реализовао уговоре у укупној вредности од 70.000.000 динара без ПДВ-а по свакој години, а који се односе на извођење грађевинских, грађевинско занатских радова и инсталатерских радова на реконструкцији, адаптацији, санацији, изградњи и доградњи објеката високоградње (пословни и јавни објекти).

Специјална болница је за јавну набавку радова на адаптацији делова блока крила Б и Ц у 2019. години закључила уговор са понуђачем који није доставио доказ о пословном капацитету, а која је конкурсном документацијом била прописана као додатни услов, што није у складу са одредбама члана 107 Закона о јавним набавкама.

³³ Број 1281 од 02. октобра 2019. године.

³⁴ Број 1496 од 14. новембра 2019. године.

Понуђач је приликом подношења понуде као доказ доставио уговоре који су закључени у 2016. години и у 2017. години и окончане ситуације које се односе на ове уговоре у укупној вредности од 231.727.581 динар без ПДВ-а, али које не задовољавају услов од по 70.000.000 динара без ПДВ-а по свакој години, јер је вредност достављених окончаних ситуација по годинама следећа:

- 1) У 2016. години износи 59.046.354 динара без ПДВ-а,
- 2) У 2017. години износи 57.409.927 динара без ПДВ-а и
- 3) У 2018. години износи 115.271.300 динара без ПДВ-а.

Специјална болница је у 2019. години извршила набавку радова у вредности од 13.354.577 динара без ПДВ-а, односно 16.025.492 динара са ПДВ-ом, а у 2020. години 20.280.468 динара без ПДВ-а, односно 24.336.562 динара са ПДВ-ом.

Налаз (неправилност) 11: Специјална болница је у 2019. години доделила уговор о јавној набавци радова у вредности од 40.373.947 динара понуђачу чију је понуду била дужна да одбије као неприхватљиву, јер понуђач није доказао да испуњава додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, што није у складу са одредбом члана 107 став 1 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 10: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да уговор о јавној набавци радова додељују на основу прихватљиве понуде у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

Извршење уговора о јавној набавци

Одредбом члана 5 Уговора дефинисан је рок завршетка радова од 35 календарских дана, од дана увођења у посао. Дана 23. децембра 2019. године извођач је започео извођење радова³⁵. Инвеститор се обавезао да ће се уплата уговореног износа за изведене радове извршити по привременим и коначној ситуацији овереним од стране надзорног органа (члан 4).

На основу Уговора број 1496 од 14. новембра 2019. године и прве стране грађевинског дневника према којем је извођач радова уведен у посао 23. децембра 2019. године, извођач је био у обавези да изведе радове до 26. јануара 2020. године. Увидом у окончану ситуацију³⁶ утврђено је да су радови завршени у јуну 2020. године иако у грађевинском дневнику на дан 09. јуна 2020. године, као дан за који нам је достављена последња страница дневника, није уписано да су радови завршени и да је дневник закључен.

Извођач радова је 30. децембра 2019. године (седам дана након увођења у посао) доставио Прву привремену ситуацију, број 03-95/19 од 30. децембра 2019. године. Првом привременом ситуацијом, фактурисани су радови у износу од 13.354.577 динара без ПДВ, односно 16.025.492 динара са ПДВ колико је Специјална болница и платила извођачу радова истог дана.

Током 2020. године, извођач радова је доставио још две привремене и једну окончану ситуацију, тако да кумулативна вредност изведених радова исказаних у Окончаној ситуацији износи 33.635.045 динара без ПДВ-а, односно 40.362.054 динара са ПДВ-ом.

У поступку ревизије извршена је анализа фактурисаних количина радова у Првој привременој ситуацији поређењем са количинама из предмера и предрачуна, обрачунатим радовима у грађевинској књизи, евидентираним радовима у грађевинском дневнику и

³⁵ Грађевински дневник од дана 23. 12. 2019. године.

³⁶ Број 03-43/20 од 19. 06. 2020. године.

исказаним радовима у окончаној ситуацији. На овај начин је утврђено да је извођач радова потписао и испоставио Прву привремену ситуацију потписану од стране одговорног извођача радова и надзорног органа у којој је исказао радове који нису били изведени. Специјална болница, као инвеститор, је ову ситуацију такође потписала, оверила и истог дана платила у целости. Да радови нису били изведени, утврђено је на основу увида у Окончану ситуацију и предмер и предрачун радова.

Извођач радова је у Прву привремену ситуацију за све фактурисане позиције радова унео количине исказане у предмеру и предрачуну радова, уместо количине стварно изведених радова, јер је у Првој привременој ситуацији за неке позиције радова исказао веће количине радова у односу на исте позиције радова које је исказао у Окончној ситуацији а које су обрачунате у грађевинској књизи. Увидом у Другу и Трећу привремену ситуацију, утврђено је да је извођач радова, такође, исказивао уговорене количине радова уместо стварно изведене, да су обе оверене и потписане од стране свих стручних лица и Специјалне болнице као инвеститора.

Табела број 8: Преглед грађевинско – занатских радова који су фактурисани у већој количини у Првој привременој ситуацији у односу на количине у Окончној ситуацији и грађевинској књизи

РБ	Назив радова	Количина радова				износи у динарима		
		Прва привремена ситуација	Окончана ситуација	Грађевинска књига	Нису изведени	Цена са ПДВ-ом	Више фактурисано	
1	2	3	4	5	6=4-3	7	8=6*7	
1	Земљани радови и радови на демонтажи и рушењу број позиције							
1.1	Позиција број 01.06	175	44	44	(131)	504	(65.883)	
1.2	Позиција број 01.07	377	340	340	(37)	504	(18.698)	
2	Бетонски радови							
2.1	Позиција број 03.03	207	0	0	(207)	1.680	(347.760)	
2.2	Позиција број 03.05	5	2	2	(3)	40.320	(122.976)	
3	Браварски радови							
3.1	Позиција број 06.01 поз III	2	0	0	(2)	42.480	(84.960)	
Укупно:								(640.277)

Увидом у грађевински дневник утврђено је да извођач радова није уредно водио грађевински дневник, јер на свим страницама недостаје број иако је одредбом члана 10 Правилника о садржини и начину вођења књиге инспекције, грађевинског дневника и грађевинске књиге³⁷ прописано да се грађевински дневник води у облику повезане и потписом одговорног извођача радова оверене свеске са једноструко нумерисаним странама у горњем десном углу. Поред тога, дневник је за неколико радних дана вођен на једној страници (на пример: један лист дневника се односи на радове који су извођени у периоду од 23. – 28. 02. 2020. године), извођење неких радова није ни уписано у грађевински дневник, а обрачунати су и оверени у грађевинској књизи као изведени.

³⁷ „Службени гласник РС“ број 62/2019 од 30. 08. 2019. године.

Табела број 9: Радови чије извођење није евидентирано у грађевинском дневнику, а који су исказани у Првој привременој ситуацији

Рб	Назив радова	износи у динарима	
		Вредност фактурисаних радова без ПДВ	Вредност фактурисаних радова са ПДВ
1	Електроинсталације	1.486.800	1.784.160
2	Телекомуникације	1.714.350	2.057.220
3	Заштита од пожара	187.200	224.640
	Укупно	3.388.350	4.066.020

Уговорена количина грађевинско - занатских радова за позицију број 9.2 – Бојење зидова дисперзивном бојом у тону по избору пројектанта износи 1.158 м² колико је и исказано у Првој привременој ситуацији, као радови који су до 30. децембра 2019. године изведени. Увидом у грађевински дневник утврђено је да је извођач радова почео са извођењем ових радова 29. децембра 2019. године, дан пре него што је Специјалној болници испоставио Прву привремену ситуацију, да је наставио са извођењем ових радова током јануара и марта 2020. године. Увидом у странице дневника од 2. и 5. марта 2020. године утврђено је да је извођач радова тада извео ове радове у приземљу и у подруму објекта, а да је надзорни орган у грађевинској књизи оверио обрачунате радове у износу од 1.213,26 м² (бојење зидова у приземљу 436,88 м² а у подруму 776,38 м²), што упућује на закључак да је извођач радова у Првој привременој ситуацији фактурисао радове (1.158 м²) који у том моменту нису били изведени и то најмање у износу од 750.384 динара са ПДВ-ом.

Увидом у грађевински дневник утврђено је да извођач радова није извео подполагачке радове у децембру 2019. године, већ у марту 2020. године а да је исте исказао у Првој привременој ситуацији у износу од 2.436.835 динара без ПДВ-а, односно 2.924.202 динара са ПДВ-ом, тако што је унео уговорене количине ових радова.

На овај начин, извођач радова је у Првој привременој ситуацији фактурисао радове најмање у износу од 6.984.069 динара без ПДВ-а, односно 8.380.883 динара са ПДВ-ом (52% вредности Прве привремене ситуације) који нису били изведени.

Одредбом члана 623 Закона о облигационим односима је прописано да наручилац није дужан исплатити накнаду пре него што је прегледао извршени рад и одобрио га, изузев ако је друкчије уговорено.

Налаз (неправилност) 12: Специјална болница је преузела обавезе и извршила расходе најмање у износу од 8.380.883 динара на основу Прве привремене ситуације за вредност радова који у моменту њеног издавања нису били изведени, што није у складу са одредбом члана 4 Уговора о јавној набавци радова на адаптацији делова блока крила Б и Ц објекта Специјалне болнице.

Препорука број 11: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да набавку радова спроводе у складу са одредбама закљученог Уговора.

Реализација уговора закљученог у отвореном поступку јавне набавке радова на реконструкцији и адаптацији блока Ц спроведеног у 2017. години

Уговор

Специјална болница је крајем 2017. године спровела отворени поступак јавне набавке радова у ком је закључила Уговор о јавној набавци радова – Радови на реконструкцији и адаптацији блока Ц³⁸. Вредност закљученог уговора износи 65.207.384 динара без ПДВ-а, односно 78.248.861 динар са ПДВ-ом на основу обрасца понуде најповољнијег понуђача.

Специјална болница је 4. јануара 2018. године закључила први Анекс уговора о јавној набавци радова, којим је рок завршетка радова продужен за 16 календарских радова због прекида радова, који је трајао дуже од два дана, а није изазван кривицом извођача (члан 5 Уговора). Увидом у грађевински дневник, лист број 13 од 30. децембра 2017. године, утврђено је да су се извођач радова и надзорни орган усагласили да се радови на бетонирању међусpratне конструкције неће изводити до 11. јануара 2018. године због зимских временских услова и ниских температура.

Дан пре потписивања уговора, Специјална болница је ангажовала судског вештака грађевинске струке ради давања налаза и мишљења на околност карактеризације радова које би требало извести на објекту Специјална болнице, а према пројекту Саобраћајног института ЦИП. Судски вештак је извршио увид у стање предметног објекта и извршио контролна мерења и дао налаз и мишљење дана 19. децембра 2017. године (пет дана након закљученог Уговора о јавној набавци радова) на основу ког је извршена измена закљученог уговора, односно потписан други Анекс уговора о јавној набавци радова³⁹. Другим Анексом уговора о јавној набавци радова, измењен је члан 4 став 1 алинеја 3 Уговора о јавној набавци радова тако да гласи: „Привремене ситуације ће бити сачињене у складу са предмером и предрачуном радова на текућем одржавању предметног објекта и предмером и предрачуном радова на инвестиционом одржавању предметног објекта (који су саставни део обог анекса), а на основу оверене грађевинске књиге изведених радова и јединичних цена из понуде извођача, потписаних од стране надзора“. Наведени предмери и предрачуни су саставни део налаза и мишљења вештака⁴⁰. Упоредјујући предмер и предрачун радова који је сачинио судски вештак грађевинске струке и предмер и предрачун из конкурсне документације, односно из понуде извођача радова, утврђено је да постоји одступање у количинама радова за поједине позиције, док су вредносно приближно исти (382 динара је мања вредност предмера и предрачуна који је сачинио судски вештак).

Специјална болница и извођач радова су закључили и трећи Анекс⁴¹ којим су констатовали да је коначна цена за све изведене радове 71.489.739 динара без ПДВ-а, односно 85.787.686 динара са ПДВ-ом, колико и износи вредност Окончане ситуације за ове радове. Трећи Анекс је потписан дан пре састављања Пете и Шесте привремене ситуације⁴², односно више од месец и по дана пре издавања Окончане ситуације. Увидом у грађевински дневник, лист број 102 од 2. априла 2018. године, утврђено је да су сви радови завршени.

³⁸ Број 1254 од 14. децембра 2017. године.

³⁹ Број 90 од 26. јануара 2018. године.

⁴⁰ Број 1356 од 29. децембра 2017. године.

⁴¹ Број 320 од 27. марта 2018. године.

⁴² Број 03-23/18 од 28. марта 2018. године и 03-23/18-1 од 28. марта 2018. године.

Реализација уговора

Увидом у пословне књиге и рачуноводствену документацију, утврђено је да је Специјална болница по овом уговору извршила расходе и издатке у износу од 71.489.739 динара без ПДВ-а, односно 85.787.686 динара са ПДВ-ом.

Извођач радова је доставио Специјалној болници седам привремених ситуација и једну окончану и то тако да Прва, Трећа, Пета и Седма привремена ситуација представљају вредност изведених радова на текућем одржавању објекта, а Друга, Четврта, Шеста привремена ситуација и Окончана ситуација представљају вредност изведених радова на инвестиционом одржавању објекта, као и Збирну рекапитулацију радова у вредности од 71.489.739 динара без ПДВ-а, односно 85.787.686 динара са ПДВ-ом. Све привремене и окончане ситуације су оверене и потписане од стране свих стручних лица и Специјалне болнице као инвеститора.

Увидом у ситуације, утврђено је да је извођач радова у привременим ситуацијама исказивао количине радова по појединим позицијама које у том моменту није извео или их уопште није извео. Извођач радова је у привремене ситуације за већи део позиција уносио количине радова из предмера и предрачуна судског вештака грађевинске струке, уместо количине стварно изведених радова и на тај начин је извршено авансно плаћање радова, што није у складу са одредбом члана 4 став 1 Уговора којом је прописано да се радови плаћају након њиховог извођења.

Табела број 10: Вредност радова на текућем одржавању објекта исказана у ситуацијама
 износи у динарима

Назив радова	Ситуације			
	Прва	Трећа	Пета	Седма (Окончана)
Архитектонско - грађевински радови	5.588.498	11.349.630	14.043.113	17.050.412
Хидротехничке инсталације	1.279.452	2.425.355	4.602.176	5.354.653
Термотехничке и гасне инсталације	1.983.570	6.088.938	16.131.258	16.804.080
Електроенергетске инсталације	1.725.240	3.147.852	6.359.220	8.115.828
Телекомуникационе инсталације	0	2.697.786	5.590.800	8.563.049
Заштита од пожара	0	0	0	35.160
Укупно:	10.576.760	25.709.561	46.726.567	55.923.182

Табела број 11: Вредност радова на инвестиционом одржавању објекта исказана у ситуацијама
 износи у динарима

Назив радова	Ситуација				Разлика 6=4-3
	Друга	Четврта	Шеста	Окончана	
1	2	3	4	5	6=4-3
Зидарски радови	2.698.033	4.751.466	4.563.172	7.461.288	(188.294)
Изолатерски радови	692.556	1.222.205	1.182.846	1.236.842	(39.359)
Столарски радови	0	532.800	2.872.800	3.031.200	2.340.000
Алуминарија и браварски радови	0	67.800	2.577.480	3.628.212	2.509.680
Подополагачки радови	0	7.156.279	7.963.658	12.466.661	807.379
Керамички радови	0	1.489.219	1.488.533	2.040.301	(686)
Укупно:	3.390.589	15.219.769	20.648.489	29.864.504	5.428.720

Даљом анализом, увидом у појединачне позиције радова у достављеним ситуацијама, утврђено је да је извођач радова исказао радове најмање у вредности од 834.346 динара са ПДВ-ом, који у том тренутку нису били изведени, а да је специјална болница извршила њихово плаћање. Преглед авансно плаћених радова по позицијама представљен је у табелама испод.

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

Табела број 12: Преглед авансно плаћених радова на инвестиционом одржавању објекта
износи у динарима

Назив радова	Прва привремена ситуација	Трећа привремена ситуација	Седма (Окончана) ситуација	Цена са ПДВ-ом	Вредност
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6=(4-2-3)*5</i>
Зидарски радови					
Број позиције	5.2 - спрат	31,5	30,72	2.640	(2.059)
	5.2 - поткровље	88,92	61,65	2.760	(75.265)
	5.3 - поткровље	2,4	1,85	2.400	(1.320)
	5.4 - спрат	6,16	6,08	15.600	(1.248)
	5.4 - поткровље	0,69	0,41	16.200	(4.536)
	5.5 - спрат	249,27	189,23	960	(57.638)
Изолатерски радови					
Број позиције	7.1 - спрат	0	40,78	1.440	(3.067)
	7.2 - поткровље	150,3	114,72	1.020	(36.292)
					(181.426)

Табела број 13: Преглед авансно плаћених радова на текућем одржавању објекта
износи у динарима

Назив радова	Друга привремена ситуација	Четврта привремена ситуација	Окончана ситуација	Цена са ПДВ-ом	Вредност	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6=(4-2-3)*5</i>	
Архитектонско грађевински радови						
Број позиције	1.13 - приземље		61	55,89	144	(736)
	1.17 - приземље		7,01	6,38	540	(340)
	1.23 - спрат	24,73		24,63	720	(72)
	1.23 - поткровље	5,07		4,96	6960	(766)
	1.25 - потровље	544,8		481,06	240	(15.298)
	1.26 - спрат	189,68		153,96	180	(6.430)
	1.27 - спрат	37,72		33,97	216	(810)
	1.34 - поткровље	25,66		24,06	480	(768)
	1.35 - поткровље	222,12		218,65	432	(1.499)
	1.38 - поткровље	481,05		460,85	300	(6.060)
	6.4 - приземље		152,56	108,29	2160	(95.623)
	6.5 - спрат		481,04	466,91	5040	(71.215)
	6.8 - поткровље	153		114,44	3000	(115.680)
	6.9. 1 - поткровље	28,26		25,86	2640	(6.336)
	6.9.2 - поткровље	20,74		19,16	2760	(4.361)
	6.11.1 - поткровље	121,49		98,15	2520	(58.817)
	6.11.2 - поткровље	7,51		0	2520	(18.925)
	6.11.3 - поткровље	19,84		0	2520	(49.997)
	6.13 - поткровље	1,08		0	4200	(4.536)
Телекомуникационе инсталације						
Број позиције	5.6.17		105	0	144	(15.120)
	5.6.18		120	0	168	(20.160)
	5.6.19		270	0	324	(87.480)
	5.6.20		180	0	276	(49.680)
	5.6.21		120	0	81,6	(9.792)
	5.6.22		115	0	108	(12.420)
Укупно:						(652.920)

Налаз (неправилност) 13: Специјална болница је преузела обавезе и извршила расходе најмање у износу од 834.346 динара на основу привремених ситуација за вредност радова који у моменту њиховог издавања нису били изведени, што није у складу са одредбом члана 4 Уговора о јавној набавци радова на реконструкцији и адаптацији блока Ц.

Набављене услуге без спроведеног поступка јавне набавке

Набавка услуга осигурања

Специјална болница је у 2019. години закључила више уговора о осигурању запослених и имовине. Укупна вредност уговора о осигурању закључених у 2019. години износи 558.820 динара.

Табела број 14: Преглед набављених услуга осигурања у 2019. години

Врста осигурања	Износ
Добровољно здравствено осигурање запослених за случај обољевања од рака	322.706
Осигурање зграда	99.844
Осигурање возила	57.815
Осигурање запослених у случају несреће на раду	45.335
Осигурање од одговорности према трећим лицима	20.706
Осигурање остале дугорочне имовине	12.415
Укупно	558.820

Увидом у план јавних набавки за 2019. годину, утврђено је да Специјална болница није планирала набавку осигурања. С обзиром на то да је Специјална болница у 2019. години извршила набавку осигурања од три различита осигуравајућа друштва у укупном износу од преко 500.000 динара без ПДВ, требало је да планира и спроведе поступак јавне набавке мале вредности обликован по партијама у складу са одредбама чл. 23, 39 став 2, 66 и 68 Закона о јавним набавкама.

Налаз (неправилност) 14: Специјална болница је у 2019. години извршила набавку истоврсних услуга - осигурања имовине и запослених укупне вредности од 558.820 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама члана 7, 7а и 31 Закона о јавним набавкама.

Набавка услуга прања и пеглања веша

Специјална болница је у Плану јавних набавки за 2018. годину планирала јавну набавку услуга прања и пеглања веша у износу од 1.500.000 динара без ПДВ-а. Такође, Планом јавних набавки за 2019. годину планирала је у истом износу јавну набавку услуга прања и пеглања веша.

Специјална болница је у 2018. години спровела поступак јавне набавке мале вредности у ком су пристигле две понуде.

Увидом у Извештај о стручној оцени понуда од 17. маја 2018. године, утврђено је да ја Специјална болница дан након отварања понуда, приступила прегледу и стручној оцени понуда о чему није сачињен записник тог дана и да је два дана након дана отварања понуда упутила дописе и једном и другом понуђачу, тражећи од једног додатно појашњење у вези са техничким капацитетима, а од другог сагласност за исправку рачунске грешке у обрасцу структуре цене. На овај начин, Специјална болница није

евидентирала све радње током спровођења поступка јавне набавке, јер је била дужна да сачини записник о прегледу и уоченим недостацима понуда, што није у складу са одредбом члана 16 став 1 Закона о јавним набавкама. Након што су понуђачи доставили тражене податке Специјална болница је закључила Уговор о јавној набавци услуга прања и пеглања веша⁴³ укупне вредности од 1.296.390 динара без ПДВ-а и то са понуђачем који је дао сагласност за исправку рачунске грешке, а чија је понуда након исправке постала повољнија од понуде другог понуђача. Други понуђач је од Специјалне Болнице захтевао увид у документацију понуђача чија је понуда након исправке рачунске грешке постала повољнија, изражавајући сумњу да није било рачунске грешке, већ да је понуда мењана, али је затим обавестио Специјалну болницу да због техничких проблема није у могућности да дође и изврши увид.

У поступку ревизије извршен је увид у извршење Уговор о јавној набавци услуга прања и пеглања веша⁴⁴ и утврђено је да је Специјална болница за 42% ставки из уговора набавила веће количине од уговорених, а за 48% ставки мање количине од уговорених, при чему се одступање креће и до 5,8 пута више у односу на уговорене количине.

Табела број 15: Преглед извршених набавки услуга прања и пеглања веша у односу на уговорене количине

Рб	Предмет прања и пеглања	Уговорене количине	Набављене количине	Разлика		Цена	износи у динарима		
				5=3-4	6=4/3		Вредност набављених количина	8=4*7	
1	2	3	4	5=3-4	6=4/3	7	8=4*7		
1	Јорганске навлаке	4.500	3.757	743	83%	78	293.046		
2	Душечни чаршави	7.800	7.019	781	90%	52	364.988		
3	Јастучнице	5.500	4.621	879	84%	38	175.598		
4	Пешкири велики	2.300	2.088	212	91%	55	114.840		
5	Пешкири мали	550	3.741	(3.191)	680%	35	130.935		
6	Ћебе	250	174	76	70%	300	52.200		
7	Јастук	180	72	108	40%	300	21.600		
8	Јорган	15	26	(11)	173%	300	7.800		
9	Душек	35	3	32	9%	600	1.800		
10	Баде мантил	50	98	(48)	196%	150	14.700		
11	Стољњак мали	144	501	(357)	348%	40	20.040		
12	Стољњак велики	288	646	(358)	224%	60	38.760		
Укупно:								1.236.307	

Упоредном анализом набављених количина услуга по Уговору о јавној набавци услуга прања и пеглања веша и цена из понуде понуђача чија је понуда по Извештају о стручној оцени понуда била виша у односу на понуђача ком је додељен уговор, долази се до закључка да би вредност извршених услуга била мања у износу од 13.457 динара.

⁴³ Број 679 од 30. маја 2018. године.

⁴⁴ Број 820 од 27. јуна 2018. године.

Табела број 16: Преглед извршених набавки по ценама оба понуђача

Рб	Предмет прања и пеглања	Набављене количине	Понуђач којем је додељен уговор		Понуђач чија је вредност понуде била већа		Разлика
			Цена	Вредност без ПДВ-а	Цена	Вредност без ПДВ-а	
			4	5=3*4	6	7=3*6	
1	Јорганске навлаке	3.757	78	293.046	80	300.560	(7.514)
2	Душечни чаршави	7.019	52	364.988	50	350.950	14.038
3	Јастучнице	4.621	38	175.598	40	184.840	(9.242)
4	Пешкири велики	2.088	55	114.840	50	104.400	10.440
5	Пешкири мали	3.741	35	130.935	30	112.230	18.705
6	Ћебе	174	300	52.200	300	52.200	0
7	Јастук	72	300	21.600	300	21.600	0
8	Јорган	26	300	7.800	500	13.000	(5.200)
9	Душек	3	600	1.800	1.000	3.000	(1.200)
10	Баде мантил	98	150	14.700	100	9.800	4.900
11	Стољњак мали	501	40	20.040	50	25.050	(5.010)
12	Стољњак велики	646	60	38.760	70	45.220	(6.460)
Укупно:				1.236.307		1.222.850	13.457

Увидом у конкурсну документацију за ову врсту јавне набавке за 2019. годину и 2020. годину, утврђено је да је Специјална болница у оба поступка планирала идентичне количине ових услуга, односно да није пратила реализацију уговорених количина. На овај начин, Специјална болница није вршила проверу усклађености исказаних потреба са критеријумима за планирање набавке и није утврдила стварне потребе за предметима набавке, што није у складу са одредбама члана 6 Правилника о ближем уређивању поступка јавне набавке. Пропуштањем наведених поступака настаје ризик да се уговор додели понуђачу чија понуда не би била повољнија да је предмет набавке био планиран у складу са стварним потребама, као што се у овом поступку догодило.

У поступку ревизије је утврђено да је Специјална болница од истог добављача набавила услуге чишћења пословне зграде, намештаја и опреме без да је спровела поступак јавне набавке мале вредности или закључила уговор и то:

- 1) у 2018. години у износу од 616.080 динара и
- 2) у 2019. години у износу од 722.589 динара.

Табела број 17: Преглед извршених набавки додатних услуга чишћења од истог добављача са којим је Болница закључила уговор о јавној набавци услуга прања и пеглања веша

Рб	Назив набављене услуге	Извршене набавке	
		2018. година	2019. година
1	Прање и чишћење бојлера	121.000	115.000
2	Чишћење подрума и одвоз шута	103.400	-
3	Прање подова	91.900	398.089
4	Прање фотеља, столица, треседа	84.880	50.500
5	Чишћење фасаде	67.800	60.000
6	Прање олука	62.000	60.000
7	Чишћење канала подрума и прање	50.000	-
8	Прање степеништа и ходника	18.200	-
9	Прање струњача	11.400	-
10	Чишћење машине за кромпир	5.500	-

Рб	Назив набављене услуге	Извршене набавке	
		2018. година	2019. година
11	Прање цеви	-	36.000
12	Прање санитетског возила	-	3.000
	Укупно:	616.080	722.589

Налаз (неправилност) 15: Специјална болница је током 2018. године и 2019. године извршила набавку услуга чишћења пословне зграде, намештаја и опреме у износу од 1.338.669 динара, без спроведеног поступка јавне набавке, а да нису постојали разлози за изузеће од примене закона, што није у складу са одредбама члана 7, 7а и 31 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 12: Препоручује се одговорним лицима Специјалне болнице да за набавке услуга осигурања и додатних услуга чишћења, планирају и спроводе поступак јавне набавке у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

VI ПРИЛОГ 3 – ДРУГА ПИТАЊА

- 1) Одредбама члана 3 Закона о платама у државним органима и јавним службама је прописано да основицу за обрачун и исплату плата утврђује Влада Републике Србије. У поступку ревизије је утврђено да је Управни одбор донео Одлуку да се директору Специјалне болнице за рехабилитацију „Буковичка бања“ Аранђеловац увећава основна цена рада за 25% почев од 1. јануара 2013. године, као и да се наведени износ именованом исплаћује из сопствених средстава. Ова Одлука је била на снази и током 2019. године на основу које је вршен обрачун и исплата увећане плате директора. Током 2019. године Специјална болница је по основу увећања плате директора преузела обавезе и извршила расходе у износу од 566.607 динара.