



Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Нови Сад“, Нови Сад, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години



Број: 400-128/2023-05/17
Београд, 28. август 2023. године

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Нови Сад“, Нови Сад, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години

Мисија

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

¹ *насловна слика преузета са <https://dzns.rs/o-domu-zdravlja/>*

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.

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

Приликом анализе расхода за запослене утврђено је постојање ризика од материјално значајних неправилности у делу који се односи на обрачун основне плате, утврђивање и обрачун радног учинка као елемента плате и увећања плате из сопствених прихода.

Циљ ове ревизије је да обезбеди довољно одговарајућих доказа за давање независне процене да ли су предмети ревизије у складу са прописима који су идентификовани као извори критеријума.

Шта смо препоручили?

За уређење области које су биле предмет ревизије дато је 10 препорука које су усмерене на то да се:

- интерним актом ближе уреди послови набавки,
- увећање плата из сопствених

Резиме

Дом здравља „Нови Сад“, Нови Сад (у даљем тексту: Дом здравља)

Набавке добара, услуга и радова

Интерним актом није у потпуности ближе уређен начин планирања јавних набавки, спровођење набавки на које се закон не примењује и праћења извршења уговора о јавним набавкама и набавкама на које се закон не примењује, већ су ова питања уређена процедурама финансијског управљања и контроле.

Расходи за запослене

Увећање плата из сопствених прихода вршено је на основу појединачних аката који су важили на неодређени временски период, уместо да је повећање плата из сопствених прихода вршено на основу појединачних аката надлежних органа донетих посебно за сваки месец.

САДРЖАЈ

I ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ.....	6
1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА	6
1.1 Интерним актом нису у потпуности ближе уређени послови набавки и планови набавки на које се закон не примењује донети су од ненадлежног органа здравствене установе.	6
1.2 Предлози планова потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке нису израђени од надлежне комисије.	7
1.3 Планирање набавки и утврђивање процењене вредности набавки није вршено и истраживањем тржишта	7
1.4 Део прописаних огласа нису објављивани на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа	8
1.5 Дом здравља је повећао обим предмета појединих набавки закључивањем анекса уговора о јавним набавкама.	9
1.6 Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује спровођене су у складу са начелима Закона о јавним набавкама на начин који је примерен околностима.	9
2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ	10
2.1 У Регистару здравствених установа није извршено усклађивање података.....	10
2.2 У периоду од октобра 2022. године права, обавезе и одговорности из радног односа нису уређене колективним уговором код послодавца, односно правилником о раду.	10
2.3 Измене и допуне акта о организацији и систематизацији послова нису вршене у прописаној процедури.	10
2.4 У Дому здравља је обрачун основне плате и радног учинка као елемента плате вршен у складу са прописима	11
2.5 Плате запослених у Дому здравља обрачунаване су применом прописаних коефицијената и основица за обрачун плате.....	12
2.6 У Дому здравља додаци на плату су обрачунавани на основицу у складу са прописима.	12
2.7 У Дому здравља је увођење прековременог рада уређено процедуром за пријаву прековременог рада.	12
2.8 Дом здравља је исплаћивао разлику до минималне зараде прописане Законом о раду.....	13
2.9 Увећање плате из сопствених прихода вршено је и применом неодговарајућих интерних аката.	13
2.10 Обавезе по основу увећања плата из сопствених прихода и извршавање расхода вршено је без предлога начелника служби.	13
2.11 Обавезе и извршени расходи по основу увећања плата из сопствених прихода у износу од 6,7 милиона динара преузете су и извршене на основу	

неодговарајућих аката и без утврђивања сразмерног учешћа трошкова рада у оствареним сопственим приходима.....	14
Скретање пажње	16
II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА	17
III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА	21
III КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ	23
1. Предмет ревизије	23
2. Ревидирани период пословања	23
3. Информације о субјекту ревизије.....	23
4. Обим ревизије, ограничења у погледу обима	24
IV Прилози	27
Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија	28
1.1 Контролно окружење	28
Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије	37
Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова.....	38
3.1 Преглед вредности планираних јавних набавки за 2021. и 2022. годину.....	38
3.2 Опште напомене у вези са обезбеђивањем конкуренције у поступцима јавних набавки спроведеним у Дому здравља.....	38
3.3 Планирање централизованих јавних набавки	42
3.4 Процењена вредност јавних набавки	42
3.5 Објављивање на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа.....	43
3.6 Извештаји о поступку јавне набавке	44
3.7 Извршење уговора о јавним набавкама преко уговорене вредности.....	44
Прилог 4 – Расходи за запослене	46
4.1 Расходи за увећање плате из сопствених прихода.....	46

І ЗАКЉУЧЦИ И НАЛАЗИ

1. НАБАВКЕ ДОБАРА, УСЛУГА И РАДОВА

Интерна регулатива и планирање јавних набавки

1.1 Интерним актом нису у потпуности ближе уређени послови набавки и планови набавки на које се закон не примењује донети су од ненадлежног органа здравствене установе.

1.1.1 **Правилником о ближе уређивању планирања јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, спровођење поступка јавних набавки и набавки на које се закон не примењује и праћење извршења уговора о јавној набавци број: 2346/1 од 4. новембра 2020. године** Дом здравља није ближе уредио: начин планирања јавних набавки, спровођење набавки на које се закон не примењује и праћења извршења уговора о јавним набавкама и набавкама на које се закон не примењује (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) и набавке друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

Одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

У току поступка ревизије Управни одбор Дома здравља донео је Правилник о ближе уређивању планирања јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, спровођење поступка јавних набавки и набавки на које се закон не примењује и праћење извршења уговора о јавној набавци број: 1554/1 од 12. јуна 2023. године, чиме је мера исправљања предузета у поступку ревизије.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 Интерна контрола и интерна ревизија (тачка „1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „1.1.2 Интерни акт којим су ближе уређени послови јавних набавки“).

1.1.2 **Правилником о ближе уређивању планирања јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, спровођење поступка јавних набавки и набавки на које се закон не примењује и праћење извршења уговора о јавној набавци број: 2346/1 од 4. новембра 2020. године** уређено је да план набавки на које се не примењује закон доноси директор Дома здравља, што није у складу са одредбом члана 119 став 1 тачка 3) Закона о здравственој заштити којом је прописано да управни одбор одлучује о пословању здравствене установе.

Одредбом члана 119 став 1 тачка 3) Закона о здравственој заштити прописано је да управни одбор одлучује о пословању здравствене установе.

У току поступка ревизије Управни одбор Дома здравља донео је Правилник о ближе уређивању планирања јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, спровођење поступка јавних набавки и набавки на које се закон не примењује и праћење извршења уговора о јавној набавци број: 1554/1 од 12. јуна 2023. године, чиме је мера исправљања предузета у поступку ревизије.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 Интерна контрола и интерна ревизија (тачка „1.1 Контролно окружење, поднаслов: „1.1.2 Интерни акт којим су ближе уређени послови јавних набавки“).

1.2 Предлози планова потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке нису израђени од надлежне комисије.

1.2.1 Директор Дома здравља није образовао комисију за израду предлога плана потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2021. годину и 2022. годину, већ су те послове обављали шеф Одсека за санитарско снабдевање и начелник Службе лабораторијске дијагностике, што није у складу са чланом 6 став 1 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке¹.

Одредбом члана 6 став 1 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке прописано је да за израду предлога плана потреба здравствених установа за које се спроводе централизоване јавне набавке, директор здравствене установе образује комисију састављену од лица стручних за област медицине, фармације, односно стоматологије, као и лица стручних за област економије и права.

У току поступка ревизије, директор Дома здравља образовао је Комисију за централизоване јавне набавке, чиме је мера исправљања предузета у поступку ревизије.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 – Набавке добара, услуга и радова (тачка „3.3 Планирање централизованих јавних набавки“)

1.3 Планирање набавки и утврђивање процењене вредности набавки

1.3.1 Дом здравља није приликом израде планова јавних набавки за 2021. и 2022. годину утврђивао процењену вредност предмета јавних набавки и на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке што није у складу са чланом 29 став 1 Закона о јавним набавкама.

¹ „Службени гласник РС“, бр. 34/19...21/20

није вршено и истраживањем тржишта

Одредбом члана 29 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 Набавке добара, услуга и радова (тачка „3.4 Процењена вредност набавки“).

1.3.2 Дом здравља није у писаној форми евидентирао и документовао све радње током спровођења истраживања и испитивања тржишта, што није у складу са чланом 41 став 1 Закона о јавним набавкама.

Одредбом члана 41 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 Набавке добара, услуга и радова (тачка „3.4 Процењена вредност набавки“).

1.3.3 Дом здравља је у претежном делу узоркованих јавних набавки вршио испитивање и истраживање тржишта предмета јавне набавке непосредно пре покретања поступка јавне набавке како би иста била валидна у време покретања поступка, што је у складу са чланом 29 став 1 и чланом 89 став 1 Закона о јавним набавкама.

Спровођење поступака јавних набавки

1.4 Део прописаних огласа нису објављивани на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа .

1.4.1 У делу јавних набавки спроведених у 2021. и 2022. години, чија је процењена вредност изнад пет милиона динара, позиви за подношење понуда односно јавни позиви нису објављени на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа, што није у складу са одредбом члана 105 став 8 Закона о јавним набавкам.

Одредбом члана 105 став 8 Закона о јавним набавкама прописано је да огласи из става 1 тач. 1)-4) тог члана у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, у форми за објављивање која ће бити доступна на Порталу јавних набавки.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 Набавке добара, услуга и радова (тачка „3.5 Објављивање на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа“).

1.4.2 Извештаји о поступку јавне набавке спроведених у 2021 и 2022. години, нису потписани од чланова комисија за јавну набавку, што није у складу са чланом 145 став 1 Закона о јавним набавкама.

Одредбом члана 145 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да након спроведене стручне оцене понуда односно пријава комисија за јавну набавку саставља извештај о поступку јавне набавке.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 Набавке добара, услуга и радова (тачка „3.6 Извештаји о поступку јавне набавке“).

Праћење извршења уговора о јавној набавци

1.5 Дом здравља је повећао обим предмета појединих набавки закључивањем анекса уговора о јавним набавкама.

1.5.1 Дом здравља је у јавним набавкама „Услуга пуњења тонера“, и „Намештај за здравствени објекат на булевару цара Лазара 77“ спроведеним у 2021. години, повећао обим предмета набавке мање од 10% вредности првобитно закључених уговора у износу од 4.568 хиљада динара закључивањем анекса уговора, што је у складу са одредбама члана 155 став 1 а у вези са чланом 160 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 3 Набавке добара, услуга и радова (тачка „3.7 Извршење уговора о јавним набавкама преко уговорене вредности“).

Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује

1.6 Набавке на које се Закон о јавним набавкама не примењује спровођене су у складу са начелима Закона о јавним набавкама на начин који је примерен околностима.

1.6.1 Дом здравља је обезбедио конкуренцију у набавкама на које се Закон о јавним набавкама не примењује и обавезе преузимао закључивањем писаних уговора или наруџбеница са најповољнијим понуђачем, што је у складу са одредбама члана 27 став 2 Закона о јавним набавкама.

2. РАСХОДИ ЗА ЗАПОСЛЕНЕ

Усклађивање података у Регистру здравствених установа

2.1 У Регистру здравствених установа није извршено усклађивање података

2.1.1 У Регистру здравствених установа који води Агенција за привредне регистре није извршено усклађивање података за Дом здравља због тога што уз регистрациону пријаву за упис усклађивања није поднет нов статут здравствене установе.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија (тачка „1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „1.1.1 Регистар здравствених установа“).

Уређивање права,обавеза и одговорности из радног односа

2.2 У периоду од октобра 2022. године права, обавезе и одговорности из радног односа нису уређене колективним уговором код послодавца, односно правилником о раду.

2.2.1 Права, обавезе и одговорности из радног односа, почев од 2. октобра 2022. године, нису уређени колективним уговором код послодавца, нити је Управни одбор Дома здравља донео правилник о раду, што није у складу са одредбом члана 1 став 2 и одредбама члана 3 став 1 Закона о раду² а у вези са аналогном применом члана 24 став 5 истог закона, као и одредбом члана 119 став 1 тачка 2 Закона о здравственој заштити.

Одредбом члана 1 став 2 Закона о раду прописано је да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду - само када је то тим законом одређено, док је одредбом члана 3 став 2 истог закона прописано у којим случајевима се правилником о раду, односно уговором о раду уређују права, обавезе и одговорности из радног односа.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија (тачка „1.1 Контролно окружење“, поднаслов: **1.1.3 Уређивање права, обавеза и одговорности из радног односа општим актом Дома здравља**“).

2.3 Измене и допуне акта о организацији и систематизацији послова нису вршене у прописаној

2.3.1 Измене и допуне Правилника о организацији и систематизацији послова у Дому здравља Нови Сад број: 2669/1 од 01. новембра 2018. године вршене су без сагласности органа управљања и прибављеног мишљења репрезентативних синдиката, што није у складу са одредбом члана 32 Закона о запосленима у јавним службама³.

² „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - одлука УС, 113/17 и 95/18 - аутентично тумачење

³ „Службени гласник РС“, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20 и 123/21

процедури.

Одредбом члана 32 Закона о запосленима у јавним службама прописано је да правилник доноси директор јавне службе уз претходно прибављену сагласност органа управљања и након затраженог мишљења репрезентативног синдиката код послодавца. и одговорности из радног односа.

У току поступка ревизије директор Дома здравља донео је Правилник о организацији и систематизацији послова у Дому здравља „Нови Сад“ број 1589/1 од 14. јуна 2023. године, на који је дата сагласност Управног одбора и мишљења репрезентативних синдиката, чиме је у току поступка предузета мера исправљања.

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија (тачка „1.1 Контролно окружење, поднаслов: 1.1.4 Правилник о систематизацији радних места у Дому здравља Нови Сад“).

Обрачун основне плате и радног учинка као елемента плате

2.4 У Дому здравља је обрачун основне плате и радног учинка као елемента плате вршен у складу са прописима

2.4.1 У Дому здравља је у 2022. години обрачун основне плате вршен множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента, сагласно одредбама члана 2 ст. 3 и 4 Закона о платама у државним органима и јавним службама, одредбама члана 4 ст. 1 и 2 Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама и одредбом члана 91 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе .

2.4.2 У Дому здравља у 2022. години обрачун плате вршен је утврђивањем и дела плате по основу радног учинка као елемента плате, сагласно одредби члана 2 став 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама, одредбама члана 5 Уредбе о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама и одредбом члана 91 став 2 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе .

2.4.3 У Дому здравља је у 2022. години као извор података за обрачун дела плате по основу радног учинка као елемента плате коришћен последње објављени податак Републичког фонда за здравствено осигурање, сагласно одредбама члана 20 ст. 2 и 4 Уредбе о корективном коефицијенту, највишем

процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама.

Коефицијенти и основице за обрачун плата

2.5 Плате запослених у Дому здравља обрачунаване су применом прописаних коефицијената и основица за обрачун плате.

2.5.1 У Дому здравља је у 2022. години обрачун и исплата плате вршена применом коефицијената за обрачун и исплату плата прописаних Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама⁴.

2.5.2 У Дому здравља је обрачун и исплата плате вршена применом основица за обрачун и исплату плата утврђених Закључком Владе 05 Број 121-12410/2021-1 од 29. децембра 2021. године.

Обрачун додатака на плату у 2022. години

2.6 У Дому здравља додаци на плату су обрачунавани на основицу у складу са прописима.

2.6.1 У Дому здравља је у 2022. години обрачун додатака на плату вршен на основицу коју чини основна плата добијену множењем коефицијента, основице за обрачун плате и корективног коефицијента увећане за радни учинак, у складу са чланом 5 став 5 Закона о платама у државним органима и јавним службама и чланом 95 став 4 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.

2.7 У Дому здравља је увођење прековременог рада уређено процедуром за пријаву прековременог рада.

2.7.1 У Дому здравља увођење прековременог рада из разлога прописаних одредбом члана 53 став 1 Закона о раду уређено је Процедуром за пријаву прековременог рада број: 2120/368 од 30. новембра 2012. године.

2.7.2 У Процедури за пријаву прековременог рада број: 2120/368 од 30. новембра 2012. године није уређена надлежност за доношење одлуке о увођењу прековременог рада и оверавање извештаја о оствареним прековременим сатима директора здравствене установе.

Одредбом члана 53 став 1 Закона о раду прописано је да је на захтев послодавца запослени дужан да ради дуже од пуног радног времена у случају више силе, изненадног повећања обима посла и у другим случајевима када је неопходно да се у одређеном року заврши посао који није планиран.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија (тачка „1.2 Контролне активности“,

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 44/01, 15/02 - др. уредба*, 30/02, 32/02 - испр., ... и 123/21 - др. закон

поднаслов: „1.2.1 Контролне активности у вези са исплатом додатка на плату по основу прековременог рада“).

Исплата минималне зараде (плате) у Дому здравља у 2022. години

2.8 Дом здравља је исплаћивао разлику до минималне зараде прописане Законом о раду.

2.8.1 У Дому здравља су у 2022. години, сагласно одредби члана 111 став 5 Закона о раду, извршени расходи у износу од 7,6 милиона динара за исплату разлике између плате одређене применом Закона о платама у државним органима и јавним службама и прописа донетих на основу тог закона и минималне зараде одређене у складу са Законом о раду и Одлуком о висини минималне цене рада за период јануар-децембар 2022. године⁵.

Увећање плате из сопствених прихода

2.9 Увећање плате из сопствених прихода вршено је и применом неодговарајућих интерних аката.

2.9.1 У Дому здравља су расходи по основу увећања плате из сопствених прихода за директора извршавани на основу Одлука Управног одбора број: 2/Л-6ц од 9. јуна 2016. године и број: 2/Л-6б, од 9. јуна 2016. године које су важиле на неодређени временски период, што није у складу са одредбом члана 110 став 1 Закона о раду и одредбом члана 2 став 3 Правилника о утврђивању елемената за увећање плате запосленима у Дому Здравља Нови Сад број: 2/2П-11А од 28. октобра 2016. године.

Одредбом члана 110 став 1 Закона о раду прописано је да зарада односно плата јесте право по основу кога се врши исплата најмање једанпут месечно, а најкасније до краја текућег месеца за претходни месец.

Одредбом члана 2 став 3 Правилника о утврђивању елемената за увећање плате запосленима у Дому здравља Нови Сад број: 2/2П-11А, 28.10.2016. године, уређено је да се увећање плате врши на месечном нивоу а одредбом члана 3 став 6 уређено је да висину увећања за директора одређује Управни одбор Дома здравља.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија (тачка „1.2 Контролне активности, поднаслов: „1.2.2 Контролне активности у вези са исплатом увећања плате из сопствених прихода“).

2.10 Обавезе по основу увећања плата из сопствених прихода и извршавање расхода вршено је без

2.10.1 У Дому здравља су преузете обавезе и извршени расходи по основу увећања плате из сопствених прихода с тим да претходно није достављен образложен предлог начелника службе, што није у складу са одредбама члана 3 став 5 Правилника о утврђивању елемената за увећање плате запосленима у Дому Здравља Нови Сад број: 2/2П-11А,

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 87/21

предлога начелника службе. *28.10.2016. године којом је прописано да директор одређује висину увећања плате запосленима на образложен предлог начелника службе.*

Одредбом члана 3 став 5 Правилника о утврђивању елемената за увећање плате запосленима у Дому здравља Нови Сад број: 2/2Ш-11А, 28.10.2016. године, уређено је да се висину увећања за остале запослене одређује директор на образложен предлог начелника службе.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 1 – Интерна контрола и интерна ревизија (тачка „1.2 Контролне активности“, поднаслов: „1.2.2 Контролне активности у вези са исплатом увећања плате из сопствених прихода“).

2.11 Обавезе и извршени расходи по основу увећања плата из сопствених прихода у износу од 6,7 милиона динара преузете су и извршене на основу неодговарајућих аката и без утврђивања сразмерног учешћа трошкова рада у оствареним сопственим приходима.

2.11.1 Дом здравља је на основу Одлуке број 3028/1 од 13. децембра 2018. године, Одлуке о измени и допуни Одлуке број 3028/1 од 13. децембра 2018. године број: 663/1-1 од 26. новембра 2021. године и Одлуке о измени и допуни Одлуке број 3028/1 од 13. децембра 2018. године број: 663/3 од 14. јануара 2022. године које су важиле на неодређени временски период и без утврђивања сразмерног учешћа трошкова рада у оствареном приходу, преузео обавезе и извршио расходе по основу увећања плате из сопствених прихода у износу од најмање 6,7 милиона динара, што није у складу са одредбом члана 110 став 1 Закона о раду, одредбом члана 94 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Извршавање расхода по основу обавеза за увећања плате из сопствених прихода преузетих супротно наведеним прописима није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Одредбом члана 110 став 1 Закона о раду прописано је да зараде исплаћују најмање једном месечно а најкасније до краја текућег месеца за претходни месец.

Одредбом члана 94 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и чланом 103 став 2 Колективног уговора за Дом здравља „Нови Сад“, Нови Сад, који је био у примени до 2. октобра 2022. године и одредбом члана 2 став 2 Правилника о утврђивању елемената за увећање плате запосленима у Дому здравља Нови Сад број: 2/2Ш-11А, 28.10.2016. године 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.

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

Више детаља у вези овог налаза дато је у Прилогу 4 – Расходи за запослене (тачка „4.1 Расходи за увећање плате из сопствених прихода“)

Скретање пажње

1. Скрећемо пажњу на то да није донет акт којим би се ближе уредио начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода, чије доношење је прописано чланом 47 став 5 Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 93/2012). Потребно је донети наведени акт како би се умањила могућност различитог поступања и нетранспарентност коришћења сопствених прихода у здравственим установама.
2. Имајући у виду просечан број поднетих понуда у узоркованим набавкама у односу на просечан број поднетих понуда у јавном сектору, Дом здравља није обезбедио задовољавајући ниво конкуренције.
3. Скрећемо пажњу да је у циљу усклађивања општих аката, организације и рада здравствених установа којима се мења оснивач са одредбама Закона о здравственој заштити, с обзиром на то да су прошли рокови прописани за ово усклађивање, неопходно да органи који обављају надлежности Аутономне покрајине Војводине као оснивача здравствених установа предузму активности за доношење нових статута здравствених установа.

II РЕЗИМЕ ОТКРИВЕНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕПОРУКА

1. Резиме откривених неправилности

ПРИОРИТЕТ 1⁶

1. Правилником о ближем уређивању планирања јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, спровођење поступка јавних набавки и набавки на које се закон не примењује и праћење извршења уговора о јавној набавци број: 2346/1 од 4. новембра 2020. године није ближе уређен начин планирања јавних набавки, спровођење набавки на које се закон не примењује и праћења извршења уговора о јавним набавкама и набавкама на које се закон не примењује (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) и набавку друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка „1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „1.1.2 Интерни акт којим су ближе уређени послови јавних набавки“).

2. Правилником о ближем уређивању планирања јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, спровођење поступка јавних набавки и набавки на које се закон не примењује и праћење извршења уговора о јавној набавци број: 2346/1 од 4. новембра 2020. године уређено је да план набавки на које се не примењује закон доноси директор Дома здравља, што није у складу са одредбом члана 119 став 1 тачка 3) Закона о здравственој заштити којом је прописано да управни одбор одлучује о пословању здравствене установе (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка „1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „1.1.2 Интерни акт којим су ближе уређени послови јавних набавки“).

ПРИОРИТЕТ 2⁷

3. Права, обавезе и одговорности из радног односа почев од 2. октобра 2022. године нису уређени колективним уговором код послодавца, нити је Управни одбор Дома здравља донео правилник о раду, што није у складу са одредбом члана 1 став 2 и одредбама члана 3 став 1 Закона о раду а у вези са аналогном применом члана 24 став 5 истог закона, као и одредбом члана 119 став 1 тачка 2 Закона о здравственој заштити (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка „1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „ 1.1.3 Уређивање права, обавеза и одговорности из радног односа општим актом Дома здравља“).

4. Измене и допуне Правилника о организацији и систематизацији послова у Дому здравља Нови Сад број: 2669/1 од 01. новембра 2018. године вршене су без сагласности органа управљања и прибављеног мишљења репрезентативних синдиката, што није у складу са одредбом члана 32 Закона о запосленима у јавним службама (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка „1.1 Контролно окружење“, поднаслов: „ 1.1.4 Правилник о систематизацији радних места у Дому здравља Нови Сад“).

5. У Процедури за пријаву прековременог рада број: 2120/368 од 30. новембра 2012. године није уређена надлежност за доношење одлуке о увођењу прековременог рада и оверавање извештаја о оствареним прековременим сатима директора здравствене установе установе (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка „1.2 Контролне активности“, поднаслов: „1.2.1 Контролне активности у вези са обрачуном и исплатом плата“).

6. У Дому здравља су расходи по основу увећања плате из сопствених прихода за директора извршавани на основу Одлука Управног одбора број: 2/Л-бц од 9. јуна 2016.

⁶ ПРИОРИТЕТ 1 – Неправилности које је могуће отклонити у року од 90 дана

⁷ ПРИОРИТЕТ 2 – Неправилности које је могуће отклонити у року до годину дана

године и број: 2/Л-66, од 9. јуна 2016. године које су важиле на неодређени временски период, што није у складу са одредбом члана 110 став 1 Закона о раду и одредбом члана 2 став 3 Правилника о утврђивању елемената за увећање плате запосленима у Дому Здравља Нови Сад број: 2/2Ш-11А од 28. октобра 2016. године. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка „1.2 Контролне активности“, поднаслов: „ 1.2.2 Контролне активности у вези са исплатом увећања плате из сопствених прихода“).

7. У Дому здравља су преузете обавезе и извршени расходи по основу увећања плате из сопствених прихода с тим да претходно није достављен образложен предлог начелника службе, што није у складу са одредбама члана 3 став 5 Правилника о утврђивању елемената за увећање плате запосленима у Дому Здравља Нови Сад број: 2/2Ш-11А, 28.10.2016. године којом је прописано да директор одређује висину увећања плате запосленима на образложен предлог начелника служби. (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка „1.2 Контролне активности“, поднаслов: „ 1.2.2 Контролне активности у вези са исплатом увећања плате из сопствених прихода“).

8. Директор Дома здравља није образовао комисију за израду предлога плана потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2021. 2022. годину, већ су те послове обављали шеф Одсека за санитетско снабдевање и начелник Службе лабораторијске дијагностике, што није у складу са чланом 6 став 1 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке (Прилог 3- Набавке добара и услуга, тачка „3.3 Планирање централизованих јавних набавки“).

9. Дом здравља није приликом израде планова набавки за 2021. и 2022. годину утврђивао процењену вредност предмета набавки и на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке, , што није у складу чланом 29 став 1 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 - Набавке добара и услуга, тачка „ 3.4 Процењена вредност јавних набавки“).

10. Дом здравља није у писаној форми евидентирао и документовао све радње током спровођења истраживања и испитивања тржишта, што није у складу са чланом 41 став 1 Закона о јавним набавкама. (Прилог 3- Набавке добара и услуга, тачка „3.4 Процењена вредност јавних набавки“).

11. У делу јавних набавки спроведених у 2021. и 2022. години, чија је процењена вредност изнад пет милиона динара, позиви за подношење понуда односно јавни позиви нису објављени на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа, што није у складу са одредбом члана 105 став 8 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 - Набавке добара и услуга, тачка „3.5 Објављивање на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа“).

12. Извештаји о поступку јавне набавке спроведених у 2021. и 2022. години, нису потписани од чланова комисија за јавну набавку, што није у складу са чланом 145 став 1 Закона о јавним набавкама (Прилог 3 - Набавке добара и услуга, тачка „ 3.6 Извештаји о поступку јавне набавке“).

13. Дом здравља је на основу Одлуке број 3028/1 од 13. децембра 2018. године, Одлуке о измени и допуни Одлуке број 3028/1 од 13. децембра 2018. године број:663/1-1 од 26. новембра. 2021. године и Одлуке о измени и допуни Одлуке број 3028/1 од 13. децембра 2018. године број: 663/3 од 14. јануара 2022. године које су важиле на неодређени временски период и без утврђивања сразмерног учешћа трошкова рада у оставереном приходу, преузео обавезе и извршио расходе по основу увећања плате из сопствених прихода у износу од најмање 6,7 милиона динара, што није у складу са одредбом члана 110 став 1 Закона о раду, одредбом члана 94 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Извршавање расхода по основу обавеза за увећања плате из сопствених прихода преузетих супротно наведеним прописима није у складу са одредбом члана 56 став

4 Закона о буџетском систему. (Прилог 4 – Расходи за запослене, тачка: „ 4.1 Расходи за увећање плате из сопствених прихода“, поднаслов: 4.1.1 Расходи Дома здравља за увећање плате из сопствених прихода“).

2. Резиме препорука

ПРИОРИТЕТ 2

- 1.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да се уређивање права, обавеза и одговорности из радног односа врши закључивањем колективног уговора код послодавца или доношењем правилника о раду (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка „1.1 Контролно окружење“, поднаслов „1.1.3 Уређивање права, обавеза и одговорности из радног односа општим актом Дома здравља, Препорука број 1).
- 2.** Препоручује одговорним лицима Дома здравља да у процедури којом се уређује пријава прековременог рада уреде надлежност за доношење одлуке о увођењу прековременог рада и оверавање извештаја о оствареним прековременим сатима директора здравствене установе (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка „1.2 Контролне активности“, поднаслов: „1.2.1 Контролне активности у вези са обрачуном и исплатом плата“, Препорука број 2).
- 3.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да се увећање плате из сопствених прихода директору врши на основу појединачних аката Управног одбора донетих посебно за сваки месец и заснованих на општем акту којим се уређује увећање плата из сопствених прихода (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка „1.2 Контролне активности“, поднаслов: „ 1.2.2 Контролне активности у вези са исплатом увећања плате из сопствених прихода“, Препорука број 3).
- 4.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да увећање плате запосленима врше на образложен предлог начелника служби (Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија, тачка „1.2 Контролне активности“, поднаслов: „ 1.2.2 Контролне активности у вези са исплатом увећања плате из сопствених прихода“, Препорука број 4).
- 5.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере да се процењена вредност јавних набавки заснива и на истраживању тржишта које је документовано како би се обезбедила објективна процена вредности јавних набавки приликом усвајања плана јавних набавки и да се о спроведеном истраживању тржишта сачињавају белешке (Прилог 3 - Набавке добара и услуга, тачка „ 3.4 Процењена вредност јавних набавки“, Препорука број 5).
- 6.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да јавне позиве у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа (Прилог 3 - Набавке добара и услуга, тачка „3.5 Објављивање на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа“, Препорука број 6).
- 7.** Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да извештаје о поступку јавне набавке потписују чланови комисије за јавну набавку, чиме се доказује да је извештај о поступку јавне набавке саставила комисија за јавну набавку (Прилог 3 - Набавке добара и услуга, тачка „ 3.6 Извештаји о поступку јавне набавке“, Препорука број 7).

8. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да се увећање плате запосленима из сопствених прихода врши на основу појединачних аката директора здравствене установе донетих посебно за сваки месец, као и да се увећање плата из сопствених прихода врши сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном сопственом приходу (Прилог 4 – Расходи за запослене, тачка: „ 4.1 Расходи за увећање плате из сопствених прихода“, поднаслов: 4.1.1 Расходи Дома здравља за увећање плате из сопствених прихода“, Препорука број 8).

III ЗАХТЕВ ЗА ДОСТАВУ ОДАЗИВНОГ ИЗВЕШТАЈА

Дом здравља „Нови Сад“, Нови Сад је, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, 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 умањење ризика од појављивања одређене неправилности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Дом здравља „Нови Сад“, Нови Сад је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених неправилности датих у Извештају о ревизији правилности пословања, као и да поступи по датим препорукама, осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Предузете мере у поступку ревизије. За мере исправљања дужна је да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За неправилности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана Дом здравља „Нови Сад“, Нови Сад је обавезан да достави доказе о отклањању неправилности односно предузимању мера исправљања;
2. За неправилности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, Дом здравља „Нови Сад“, Нови Сад обавезан 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 ревизија одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

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

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене неправилности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг

пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне неправилности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст. 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
28. август 2023. године

III КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕВИЗИЈЕ

Ревизија је спроведена на основу члана 9 Закона о Државној ревизорској институцији, Програма ревизије за 2022. годину и Закључка број 400-128/2023-05/1 од 5. јануара 2023. године.

1. Предмет ревизије

Спроводи се ревизија правилности пословања која се односи на набавке добара, услуга и радова и расходе за запослене.

2. Ревидирани период пословања

Ревизијом је обухваћено пословање субјекта ревизије у периоду од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2022. године за предмет ревизије који се односи на набавке добара, услуга и радова и у периоду од 1. јануара 2022. године до 31. децембра 2022. године за предмет ревизије који се односи на расходе за запослене.

3. Информације о субјекту ревизије

Назив: Дом здравља „Нови Сад“, Нови Сад

Седиште и адреса: Булевар цара Лазара 75

Матични број: 08037698

ПИБ: 101695296

Регистроване делатности

Сагласно члану 74 став 1 Закона о здравственој заштити, Дом здравља је здравствена установа која обавља здравствену делатност на примарном нивоу здравствене заштите.

Одредбом члана 75 Закона о здравственој заштити је уређено да је дом здравља здравствена установа која обезбеђује најмање:

- 1) превентивну здравствену заштиту за све категорије становништва;
- 2) здравствену заштиту деце;
- 3) здравствену заштиту жена;
- 4) здравствену заштиту из области опште медицине;
- 5) здравствену заштиту из области поливалентне патронаже, кућног лечења, односно кућног лечења са палијативним збрињавањем и здравствене неге.

Органи Дома здравља „Нови Сад“, Нови Сад

Органи Дома здравља су: директор, Управни одбор (три члана) и Надзорни одбор (три члана). Директор је одговорно лице које обезбеђује законитост рада, унутрашњу координацију и поштовање стандарда стручног рада. Делокруг Управног и Надзорног одбора Дома здравља, уређени су оснивачким актом и Статутом Дома здравља, у складу са законом.

Директор здравствене установе именује се на основу јавног конкурса. У периоду који је обухваћен ревизијом, послове из надлежности директора као једног од органа Дома здравља, сагласно одредби члана 113 став 1 Закона о здравственој заштити, обављало је

једно лице на основу Одлуке о преузимању оснивачких права над Домом здравља Нови Сад 127 Број: 022-827/2019-34 донете од Покрајинске владе 18. децембра 2019. године.

Унутрашња организација Дома здравља „Нови Сад“, Нови Сад

У Дому здравља, као основне организационе јединице, утврђују се Службе и Одсек и то:

- 1) Одсек за интерну ревизију
- 2) Служба опште медицине,
- 3) Служба здравствене заштите деце,
- 4) Служба здравствене заштите жена,
- 5) Служба стоматолошке здравствене заштите,
- 6) Служба здравствене заштите радника,
- 7) Служба за специјалистичко-консултативну делатност,
- 8) Служба лабораторијске дијагностике,
- 9) Служба кућног лечења и неге
- 10) Служба патронаже
- 11) Служба за правне и економске послове
- 12) Служба за техничке послове.

Финансирање субјекта ревизије

Дом здравља је здравствена установа из Плана мреже здравствених установа⁸, која остварује средства за рад на начин прописан чланом 144 Закона о здравственој заштити.

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 прописима и општим актима као изворима критеријума.

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

Спровели смо процену ризика од материјално значајне неусклађености са прописима у областима набавки и расхода за запослене ради израде плана ревизије.

На основу процене ризика:

- у области набавки добара, услуга и радова утврђено је постојање ризика у свим фазама уговарања и праћења извршења закључених уговора о набавци добара, услуга и радова;
- у области расхода за запослене утврђено је постојање ризика у делу одређивања основне плате применом основице, коефицијената у складу са Уредбом о коефицијентима и корективног коефицијента за одређивање основне плате; обрачунавања и исказивања радног учинка као елемента плате у здравственим

⁸ Уредбом о Плану мреже здравствених установа („Службени гласник РС”, 5/20, 11/20, 52/20, 88/20, 62/21, 69/21, 74/21 и 95/21)

установама; исплатом разлике до износа минималне зараде оним запосленима којима се генеришу плате применом основице и коефицијента ниже од износа минималне зараде прописане Одлуком о висини минималне цене рада за период јануар-децембар 2022. године („Службени гласник РС“, бр. 87/21) и сопствених прихода.

Ради остваривања циљева ревизије на основу процене ризика, спровели смо адекватне ревизорске поступке да би добили уверавање у разумној мери да ли су активности, финансијске трансакције, информације и одлуке у вези са планирањем, спровођењем, праћењем и извршавањем уговора о набавкама добара, услуга и радова и расходима за запослене у свим материјалним аспектима, усклађене са прописима који уређују ове области пословања.

Приликом спровођења ревизије није било ограничења у погледу обима.

Критеријуми

У ревизији правилности пословања Дома здравља у вези са набавкама добара, услуга и радова, као корисника јавних средстава, вршиће се процена усклађености предмета ревизије са следећим прописима који су идентификовани као критеријуми:

- Закон о буџетском систему,
- Закон о јавним набавкама,
- Подзаконски акти донети на основу Закона о јавним набавкама,
- Закон о здравственом осигурању⁹ (у делу одредбе члана 233 којима се уређује обављање послова централизованих јавних набавки);
- Уредба о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке;
- Интерна акта субјекта ревизије, интерне процедуре финансијског управљања и контроле у делу послова набавки.

У ревизији правилности пословања Дома здравља у вези са расходима за запослене вршиће се процена усклађености предмета ревизије са следећим прописима и општим актима који су идентификовани као критеријуми:

- Закон о раду;
- Закон о платама у државним органима и јавним службама;
- Закон о здравственој заштити;
- Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених у јавним службама;
- Уредба о корективном коефицијенту, највишем процентуалном увећању основне плате, критеријумима и мерилима за део плате који се остварује по основу радног учинка, као и начину обрачуна плате запослених у здравственим установама;
- Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе;
- Закључак Владе 05 Број 121-12410/2021-1 од 29. децембра 2021. године.

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 25/19

- Колективни уговор за Дом здравља „Нови Сад“, Нови Сад број: 01-6766/4 од 4. јула 2023. године. Интерне процедуре финансијског управљања и контроле у делу расхода за запослене.

Методологија рада

У вршењу ове ревизије спровели смо следеће поступке:

- анализу прописа и општих аката којима су уређене набавки добара, услуга и радова;
- анализу интерних аката Дома здравља којим је ближе уређено спровођење набавки добара, услуга и радова,
- испитивање активности, одлука Дома здравља у вези са спровођењем набавки добара, услуга и радова,
- интервјуисање одговорних лица Дома здравља у вези са набавкама,
- прибављање писаних изјашњења руководства Дома здравља,
- анализу прописа и општих аката којима су уређене плате, накнаде плата и додаци на плату,

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

Стандарди ревизије примењени у ревизији

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

IV Прилози

Прилог 1 – Интерна контрола и интерна ревизија

Интерна контрола код корисника јавних средстава, сагласно члану 80 Закона о буџетском систему, обухвата:

- 1) финансијско управљање и контролу;
- 2) интерну ревизију;
- 3) хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију.

Финансијско управљање и контрола обухвата пет међусобно повезаних елемената: контролно окружење; управљање ризицима; контролне активности; информисање и комуникација; праћење и процена система. У поступку ревизије посебна пажња ревизора била је усмерена на сагледавање контролног окружења и контролних активности у вези са одређеним предметом и обимом ревизије на основу процењених ризика.

1.1 Контролно окружење

Контролно окружење представља основу за остале елементе интерне контроле и подразумева лични и професионални интегритет и етичке вредности руководства и запослених, начин управљања, одређивања мисије и циљева, организационе структуре, успостављање поделе одговорности и овлашћења, политике и праксе у људским ресурсима као и компетентности запослених.

Управни одбор као орган управљања Дома здравља, у циљу успостављања контролног окружења, донео је опште акте значајније за предмет ревизије, и то:

- 1) Статут „Дома здравља“ Нови Сад од 30. јанура 2007. године са изменама и допунама;
- 2) Правилник о буџетском рачуноводству Дома здравља „Нови Сад“ у Новом Саду број:997 од 25. априла 2012. године;
- 3) Колективни уговор за Дом здравља Нови Сад број: 2899/1 од 4. октобра 2019. године;
- 4) Правилник о организацији и систематизацији послова у дому здравља „Нови Сад“ број 2669/1 од 01.11 2018. године са 18 измена и допуна;
- 5) Правилник о утврђивању елемената за увећање плате запосленима у Дому здравља „Нови Сад“ број:2/L-III-11а од 28.10.2016. године;
- 6) Одлука о одређивању увећања основне плате директора Дома здравља „Нови Сад“ број:2/L – бц од 9. јуна 2016. године, донета на 50. седници Управног одбора;
- 7) Одлука о одређивању увећања основне плате директора Дома здравља „Нови Сад“ број:2/L – бб од 9. јуна 2016. године, донета на 50. седници Управног одбора;
- 8) Правилник о ближем уређивању планирања јавних набавки и набавки на које се Закон не примењује, спровођење поступка јавних набавки и набавки на које се Закон не примењује и праћење извршења уговора о јавној набавци број: 2346/1 од 4. новембра 2020. године;
- 9) Процедуре ФУК-а у вези са јавним набавкама;
- 10) Процедуре ФУК-а у вези са обрачуном и исплатом плата.

1.1.1 У Регистру здравствених установа није извршено усклађивање података

У поступку ревизије предочена је Потврда о пријему регистрационе пријаве за упис усклађивања број: БЗУ 45/2020 од 19. октобра 2020. године, издата од Агенције за привредне регистре, Организационе јединице Нови Сад. У вези са уписом усклађивања

података у Регистар здравствених установа, достављено је и писано изјашњење руководства Дома здравља у форми „Информација о упису Дома здравља „Нови Сад“ у Регистар здравствених установа“ број: 999/1 од 7. априла 2023. године. У писаном изјашњењу истакнуто је да је поднета регистрациона пријава за упис усклађивања у вези са којом ће се извршити упис усклађивања података тек по доношењу новог статута Дома здравља који није приложен као обавезујући документ уз регистрациону пријаву за упис усклађивања. Доношењем новог статута за установу извршиће се усклађивање овог акта са Законом о здравственој заштити који је у примени од 19. априла 2019. године. Осим тога, указано је и на то да је припремљена радна верзија овог акта и да је иста достављена надлежном органу који врши оснивачка права Аутономне покрајине Војводине, сагласно одредби члана 74 став 2 Закона о здравственој заштити. Такође, предочена је и кореспонденција вођена између Дома здравља и Покрајинског секретаријата за здравство.

Нов статут, као део обавезне документације за подношење регистрационе пријаве усклађивања, није донет у периоду који је био предвиђен за усаглашавање општих аката, тако да за Дом здравља није извршено усклађивање података по регистрационој пријави за упис усклађивања.

Одредбама члана 124 Закона о здравственој заштити, између осталог, прописано је да Здравствена установа има статут којим се уређује: делатност, унутрашња организација, управљање, пословање, критеријуми за именовање и разрешење директора, заменика директора, као и друга питања од значаја за рад установе, као и да на статут здравствене установе у јавној својини, чији је оснивач аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе сагласност даје оснивач. На одредбе статута здравствене установе чији је оснивач аутономна покрајина, у делу којим се уређује област здравствене заштите, односно специјалности из којих она обавља здравствену делатност, унутрашња организација и критеријуми за именовање и разрешење директора, односно заменика директора, претходно се прибавља мишљење министарства надлежног за послове здравства.

Сагласно одредби члана 261 став 1 Закона о здравственој заштити, здравствене установе ускладиће своје опште акте, организацију и рад са одредбама овог закона у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона, а за здравствене установе из Плана мреже којима се мења оснивач у складу са тим законом, у року од шест месеци од рока предвиђеног чланом 261. став 2. тог закона.

Одредбама члана 263 ст. 3, 5 и 6 Закона о здравственој заштити прописано је да ће Агенција за привредне регистре по службеној дужности извршити превођење података о здравственим установама из регистра привредних судова, према последњем регистрованом стању, у року од 18 месеци од дана ступања на снагу овог закона. Такође, здравствене установе су дужне да поднесу пријаву за упис усклађивања у Регистар здравствених установа који води Агенцији за привредне регистре, као и да су здравствене установе дужне да Регистру здравствених установа, уз пријаву за упис усклађивања, поднесу и примерак новог статута. Идентично решење у погледу подношења новог статута као обавезног документа за упис усклађивања садржано је и у одредби члана 33 тачка 2) Правилника о ближој садржини регистра здравствених установа и документацији потребној за регистрацију.¹⁰

Скретање пажње

Скрећемо пажњу да је у циљу усклађивања општих аката, организације и рада здравствених установа којима се мења оснивач са одредбама Закона о здравственој

¹⁰ „Службени гласник РС“, бр.80/19

заштити, с обзиром на то да су прошли рокови прописани за ово усклађивање, неопходно да органи који обављају надлежности Аутономне покрајине Војводине као оснивача здравствених установа предузму активности за доношење нових статута здравствених установа.

1.1.2 Интерни акт којим су ближе уређени послови јавних набавки

У поступку ревизије извршен је увид у Правилник о ближе уређивању планирања јавних набавки и набавки на које се Закон не примењује, спровођење поступка јавних набавки и набавки на које се Закон не примењује и праћење извршења уговора о јавној набавци број: 2346/1 од 4. новембра 2020. године (у даљем тексту: Интерни акт).

Увидом у Интерни акт утврђено је да није ближе уређен: начин планирања јавних набавки у смислу ближе уређивања овлашћења и одговорности организационих делова Дома здравља (крајњих корисника предмета набавке) у изради предлога плана јавних набавки; није ближе уредио поступак праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) и није ближе уредио поступак спровођења набавки на које се Закон о јавним набавкама не примењује. Уместо ближе уређивања, у одредби члана 30 Интерног акта садржане су упућујуће норме којима се питања спровођења поступка јавне набавке и начина праћења извршења уговора регулишу процедурама финансијске контроле и управљања (ФУК). У правно-техничком смислу, упућивање на доношење других аката, а посебно на акте које немају карактер правних аката као што су процедуре у оквиру ФУК-а, не сматра се ближим уређивањем области набавки у смислу члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама

Сагласно одредби члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

Откривена неправилност: Правилником о ближе уређивању планирања јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, спровођење поступка јавних набавки и набавки на које се закон не примењује и праћење извршења уговора о јавној набавци број: 2346/1 од 4. новембра 2020. године није ближе уређен начин планирања јавних набавки, спровођење набавки на које се закон не примењује и праћења извршења уговора о јавним набавкама и набавкама на које се закон не примењује (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица) и набавку друштвених и других посебних услуга, што није у складу са одредбом члана 49 став 2 Закона о јавним набавкама.

Мере предузете у поступку ревизије: У току поступка ревизије Управни одбор Дома здравља донео је Правилник о ближе уређивању планирања јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, спровођење поступка јавних набавки и набавки на које се закон не примењује и праћење извршења уговора о јавној набавци број: 1554/1 од 12. јуна 2023. године, чиме је мера исправљања предузета у поступку ревизије.

Такође, увидом у Интерни акт утврђено је да одредбом члана 25 став 2 истог уређено да план набавки на које се не примењује Закон о јавним набавкама доноси директор Дома здравља.

Одредбом члана 119 став 1 тачка 3) Закона о здравственој заштити, прописано је да управни одбор одлучује о пословању здравствене установе и коришћењу средстава здравствене установе, у складу са законом. Ова овлашћења управног одбора, имајући у виду

карактер плана набавки на које Закон јавним набавкама не примењује као акта одлучивања о пословању и коришћењу средстава здравствене установе, подразумевају овлашћење Управног одбора Дома здравља да доноси ове планове, а не овлашћење директора за доношење ових аката.

Откривена неправилност: Правилником о ближем уређивању планирања јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, спровођење поступка јавних набавки и набавки на које се закон не примењује и праћење извршења уговора о јавној набавци број: 2346/1 од 4. новембра 2020. године уређено је да план набавки на које се не примењује закон доноси директор Дома здравља, што није у складу са одредбом члана 119 став 1 тачка 3) Закона о здравственој заштити којом је прописано да управни одбор одлучује о пословању здравствене установе.

Мере предузете у поступку ревизије: У току поступка ревизије Управни одбор Дома здравља донео је Правилник о ближем уређивању планирања јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, спровођење поступка јавних набавки и набавки на које се закон не примењује и праћење извршења уговора о јавној набавци број: 1554/1 од 12. јуна 2023. године, чиме је мера исправљања предузета у поступку ревизије.

1.1.3 Уређивање права, обавеза и одговорности из радног односа општим актом Дома здравља

У поступку ревизије, извршен је увид у Колективни уговор за Дом здравља Нови Сад број: 2899/1 од 2. октобра 2019. године који је закључен 2. октобра 2019. године на период од три године. Тиму за ревизију није предочен колективни уговор закључен код послодавца који би био у примени од октобра 2022. године, нити је предочен правилник о раду као супститут незакљученом колективном уговору код послодавца. Одговорна лица истичу да се од октобра 2022. године на сва питања у вези са правима и обавезама из радног односа у пракси примењује Посебан колективни уговор за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Такође, одговорна лица Дома здравља су истакла да је процес колективног преговарања у току и да очекују да ће колективни уговор код послодавца бити закључен за време трајања поступка ревизије.

Одредбом члана 1 став 2 Закона о раду прописано је да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују и колективним уговором и уговором о раду а правилником о раду, односно уговором о раду – само када је то Законом о раду одређено. Одредбама члана 3 став 2 Закона о раду прописано је када се правилником о раду односном уговором о раду уређују права, обавезе и одговорности из радног односа. Међутим, одредбама члана 3 Закона о раду нису експлицитно прописана правна правила о томе када послодавац је у обавези да доноси правилник о раду као супститут (замена) за колективни уговор код послодавца, односно када није у обавези да доноси правилник о раду и када се уговор о раду као појединачни акт користи као супститут (замена) за правилник о раду. Сагласно одредби члана 24 став 5 Закона о раду прописано је да се обавеза доношења правилника о организацији и систематизацији послова не односи на послодавце који имају 10 и мање запослених. С обзиром на то да Закон о раду не садржи експлицитну одредбу о томе који послодавац је у обавези да доноси правилник о раду као општи акт којим се супституише (замењује) колективни уговор код послодавца, потребно је ову одредбу применом законске аналогије користити и у вези са тим који послодавци су у обавези да донесу правилник о раду као супститут (замена) за колективни уговор код послодавца.

Откривена неправилност: Права, обавезе и одговорности из радног односа почев од 2. октобра 2022. године нису уређени колективним уговором код послодавца, нити је Управни

одбор Дома здравља донео правилник о раду, што није у складу са одредбом члана 1 став 2 и одредбама члана 3 став 1 Закона о раду а у вези са аналогном применом члана 24 став 5 истог закона, као и одредбом члана 119 став 1 тачка 2 Закона о здравственој заштити.

Препорука број 1. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да се уређивање права, обавеза и одговорности из радног односа врши закључивањем колективног уговора код послодавца или доношењем правилника о раду.

1.1.4 Правилник о систематизацији радних места у Дому здравља Нови Сад

У поступку ревизије извршен је увид у Правилник о организацији и систематизацији послова у Дому здравља Нови Сад, број: 2669/1 од 01. новембра 2018. године (у даљем тексту: Правилник). Наведени Правилник је донео директор Дома здравља, на основу овлашћења из члана 32 Закона о запосленима у јавним службама, и члана 18 став 1 тачка 5) Статута Дома здравља Нови Сад. Увидом у достављену документацију утврђено је да су у више наврата вршене измене и допуне Правилника с тим да није прибављено мишљење од стране репрезентативних синдиката код послодавца и да није прибављена сагласност органа управљања.

Одредбом члана 32 Закона о запосленима у јавним службама уређено је да правилник о организацији и систематизацији послова у јавној служби доноси директор јавне службе уз претходно прибављену сагласност органа управљања, осим ако законом којим се уређује рад јавне службе није другачије одређено и након затраженог мишљења репрезентативног синдиката код послодавца. Сагласно овој одредби, измене и допуне акта о организацији и систематизацији врше се у истој процедури која је прописана за његово доношење.

Откривена неправилност: Измене и допуне Правилника о организацији и систематизацији послова у Дому здравља Нови Сад број: 2669/1 од 01. новембра 2018. године вршене су без сагласности органа управљања и прибављеног мишљења репрезентативних синдиката, што није у складу са одредбом члана 32 Закона о запосленима у јавним службама.

Мере предузете у поступку ревизије: У току поступка ревизије директор Дома здравља донео је Правилник о организацији и систематизацији послова у Дому здравља „Нови Сад“ број 1589/1 од 14. јуна 2023. године, на који је дата сагласност Управног одбора и мишљења репрезентативних синдиката, чиме је у току поступка предузета мера исправљања.

1.2 Контролне активности

Контролне активности обухватају писане политике и процедуре и њихову примену, у складу са одредбама члана 7 Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

1.2.1 Контролне активности у вези са обрачуном и исплатом плата

У поступку ревизије је извршен увид у начин и поступак обрачуна плата, накнада плата и додатака (у даљем тексту: обрачун плате) запослених у Дому здравља. Обрачун плате се врши у Одељењу за финансијске и рачуноводствене послове, у оквиру Одсека за обрачун плата. За обрачун плате користи се софтверско решење које носи назив „Монео”.

Програм покрива све аспекте обрачуна плате (основна плата; радни учинак као елемент плате; накнада плате и додаци на плате).

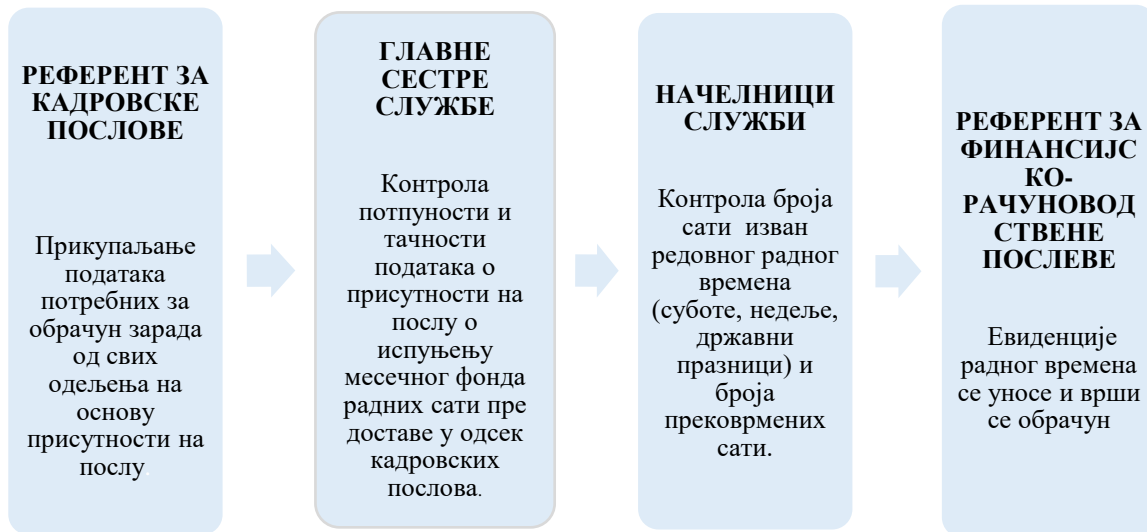
Обрачун плата уређен је са четири процедуре донете 15.3.2022. године и приказане у форми „Мапа пословних процеса“, и то:

- П1.1. Процедура вођења евиденције радног времена;
- П1.2. Процедура обрачун и исплата зарада и накнада;
- П1.3. Процедура исплата према уговорима о делу;
- П1.4. Процедура израде и доставе пореских евиденција и статистичких извештаја.

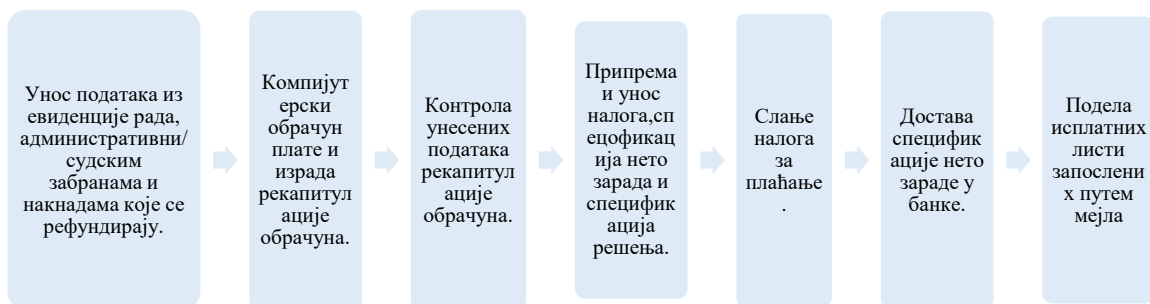
Поред наведених процедура које се односе на обрачун плате, у Дому здравља усвојена је и Процедура за пријаву прековременог рада број: 2120/368 од 30.11.2012. године

У наставку текста шематски су приказане процедуре које се односе на вођење евиденције радног времена, обрачуна и исплату плата и увођење прековременог рада.

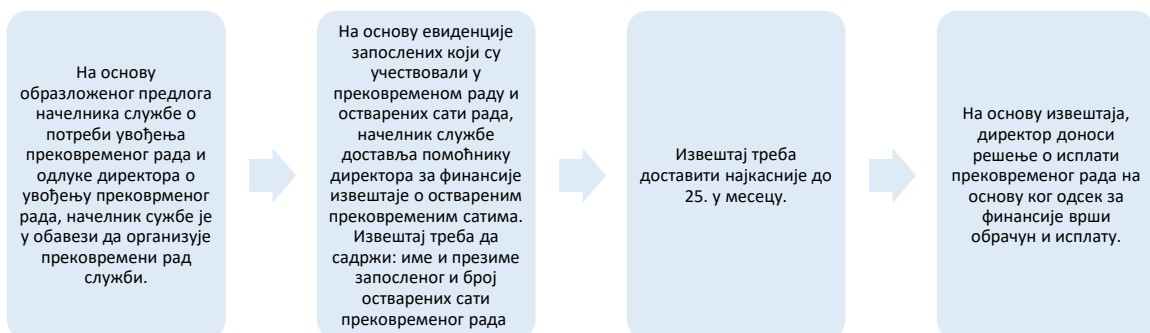
Слика број 1. Шематски приказ процедуре вођења евиденције радног времена



Слика број 2. Шематски приказ процедуре обрачуна и исплате зарада и накнада



Слика број 3. Шематски приказ процедуре за пријаву прековременог рада



Као што је приказано на слици број 3, у Процедури за пријаву прековременог рада број: 2120/368 од 30.11.2012. године није уређена надлежност за доношење одлуке о увођењу прековременог рада и оверавање извештаја о оствареним прековременим сатима директора здравствене установе.

У поступку ревизије утврдили смо да за прековремени рад директора не постоји предлог надлежног лица и да су основ за исплату прековременог рада решења које су донета по основу извештаја о оствареним прековременим сатима, потписана од председнице Управног одбора.

Одредбом члана 53 став 1 Закона о раду прописано је да је на захтев послодавца запослени дужан да ради дуже од пуног радног времена у случају више силе, изненадног повећања обима посла и у другим случајевима када је неопходно да се у одређеном року заврши посао који није планиран.

Откривена неправилност: У Процедури за пријаву прековременог рада број: 2120/368 од 30. новембра 2012. године није уређена надлежност за доношење одлуке о увођењу прековременог рада и оверавање извештаја о оствареним прековременим сатима директора здравствене установе.

Препорука број 2. Препоручује одговорним лицима Дома здравља да у процедури којом се уређује пријава прековременог рада уреде надлежност за доношење одлуке о увођењу прековременог рада и оверавање извештаја о оствареним прековременим сатима директора здравствене установе.

1.2.2 Контролне активности у вези са исплатом увећања плате из сопствених прихода

У поступку ревизије извршен је увид у Одлуку о одређивању увећања основне плате директора Дома здравља „Нови Сад“ број: 2/L-бц, од 9. јуна 2016. године, којом је утврђено увећање основне плате директора, у висини од 30% у складу са чланом 12 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама. Такође, извршен је увид и у Одлуку о одређивању увећања основне плате директора Дома Здравља „Нови Сад“ број: 2/L-бб, од 9. јуна 2016. године, којој је утврђено увећање основне плате директора у висини од 45% у складу са чланом 12 став 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама. Неведене одлуке донео је Управни одбор на основу члана 22 става 1 тачка 15 Статута Дома здравља „Нови Сад“ са неодређеним трајањем Осим тога, наведене одлуке донете су и пре доношења Правилника о утврђивања елемената за увећање плата запосленима у Дому здравља „Нови Сад“ број: 2/LIII-11А, 28. октобра 2016. године (у даљем тексту: Правилник).

У тестираном узорку плата запослених за месец фебруар и август 2022. године утврдили смо да су расходи по основу увећања плата из сопствених прихода извршени по основу решења о повећању месечне плате донетих од стране директора. У образложењу решења, између осталог, наведено је да се основна плата увећава на предлог начелника служби. Увећање плата из сопствених прихода на основу ових решења директора исказивано је на платним листићима као ставка „Стимулација“ у процентима до 30%. У поступку ревизије, одговорна лица Дома истакла су да је реч о увећању плата сагласно члану 12 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члану 2 став 1 Правилника Међутим, у поступку ревизије нису нам предочени образложени предлози начелника служби за увећања плата, како је то уређено одредбом члана 3 став 5 Правилника.

Сагласно одредби члана 110 став 1 Закона о раду, зараде се исплаћују најмање једном месечно, а најкасније до краја текућег месеца за претходни месец. Одредбом члана

2 став 3 Правилника уређено је да се увећање плата врши на месечном нивоу, док је одредбом члана 3 ст 5 и 6 истог правилника уређено да висину увећања за запослене одређује директор на предлог начелника служби а за директора одређује Управни одбор.

Откривена неправилност: У Дому здравља су расходи по основу увећања плате из сопствених прихода за директора извршавани на основу Одлука Управног одбора број: 2/Л-бц од 9. јуна 2016. године и број: 2/Л-6б, од 9. јуна 2016. године које су важиле на неодређени временски период, што није у складу са одредбом члана 110 став 1 Закона о раду и одредбом члана 2 став 3 Правилника о утврђивању елемената за увећање плате запосленима у Дому Здравља Нови Сад број: 2/2П-11А од 28. октобра 2016. године.

Препорука број 3. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да се увећање плате из сопствених прихода директору врши на основу појединачних аката Управног одбора донетих посебно за сваки месец и заснованих на општем акту којим се уређује увећање плата из сопствених прихода.

Откривена неправилност: У Дому здравља су преузете обавезе и извршени расходи по основу увећања плате из сопствених прихода с тим да претходно није достављен образложен предлог начелника службе, што није у складу са одредбама члана 3 став 5 Правилника о утврђивању елемената за увећање плате запосленима у Дому Здравља Нови Сад број: 2/2П-11А, 28.10.2016. године којом је прописано да директор одређује висину увећања плате запосленима на образложен предлог начелника служби.

Препорука број 4. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да увећање плате запосленима врше на образложен предлог начелника служби.

Прилог 2 – Предузете мере у поступку ревизије

1. У току поступка ревизије, Управни одбор Дома здравља донео је Правилник о ближем уређивању планирања јавних набавки и набавки на које се закон не примењује, спровођење поступка јавних набавки и набавки на које се закон не примењује и праћење извршења уговора о јавној набавци број: 1554/1 од 12. јуна 2023. године.
2. У току поступка ревизије, директор Дома здравља је донео Решење о образовању Комисије за централизоване јавне набавке Дома здравља Нови Сад број: 618/11 од 1. марта 2023. године.
3. У току поступка ревизије, директор Дома здравља донео је Правилник о организацији и систематизацији послова у Дому здравља „Нови Сад“ број 1589/1 од 14. јуна 2023. године, на који је дата сагласност Управног одбора и мишљења репрезентативних синдиката.

Прилог 3 – Набавке добара, услуга и радова

3.1 Преглед вредности планираних јавних набавки за 2021. и 2022. годину

Преглед планираних јавних набавки за 2021. годину, у коме су искључене набавке добара и услуга за које је предвиђено спровођење централизованог поступка, дат је у следећој табели:

Табела број 1: Преглед вредности планираних и узоркованих јавних набавки за 2021. годину (у динарима)

Укупна процењена вредност набавки без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки без ПДВ-а	Укупна процењена вредност добара без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки добара без ПДВ-а	Укупна процењена вредност услуга без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки услуга без ПДВ-а	Укупна процењена вредност радова без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки радова без ПДВ-а
1	2	3	4	5	6	7	8
257.375.867	191.474.333	200.725.867	169.334.533	56.650.000	16.834.000	/	/
	74%		84%		30%		/

Преглед планираних јавних набавки за 2022. годину, у коме су искључене набавке добара и услуга за које је предвиђено спровођење централизованог поступка, дат је у следећој табели:

Табела број 2: Преглед вредности планираних и узоркованих јавних набавки за 2022. годину (у динарима)

Укупна процењена вредност набавки без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки без ПДВ-а	Укупна процењена вредност добара без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки добара без ПДВ-а	Укупна процењена вредност услуга без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки услуга без ПДВ-а	Укупна процењена вредност радова без ПДВ-а	Укупна процењена вредност узоркованих набавки радова без ПДВ-а
1	2	3	4	5	6	7	8
259.317.669	200.075.001	223.619.336	177.150.001	35.698.333	22.925.000	/	/
	77%		79%		64%		/

3.2 Опште напомене у вези са обезбеђивањем конкуренције у поступцима јавних набавки спроведеним у Дому здравља

Један од показатеља перформанси јавних набавки, према становишту Управе за јавне набавке, јесте просечан број понуда по поступку јавне набавке. Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки за 2018. и 2019. годину је 2,5 понуда¹¹. Мали број просечно поднетих понуда у узрокованим набавкама Дома здравља доводи у питање остваривање принципа „вредности за новац“ који може бити задовољен само у условима постојања конкуренције. У вези са обезбеђивањем конкуренције у узоркованим јавним набавкама, закључујемо да није обезбеђен задовољавајући ниво конкуренције.

¹¹ Управа за јавне набавке – правни претходник Канцеларије за јавне набавке, Извештај о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2019 – 31.12.2019. године од 10. априла 2020. године, стр. 8

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Нови Сад“, Нови Сад, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години

У узоркованим јавним набавкама за 2021. годину, које чине 74% укупне процењене вредности планираних набавки, просечно је поднето 1,09 понуда по једном поступку јавне набавке.

Преглед броја понуда у сваком од узоркованих поступака јавних набавки и добављача са којима су закључени додељени уговори у поступцима јавних набавки, дат је у следећој табели

Табела број 3: Преглед узоркованих јавних набавки у 2021. години

(у динарима)

Број јавне набавке из Плана јавних набавки и назив јавне набавке	Предмет јавне набавке добра/ радови/ услуге	Процењена вредност	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама	Број понуда	Број и датум закључења оквирног споразума/уговора и назив добављача
1	2	3	4	5	6
0003 Услуге пуњења тонера	услуге	7.500.000	/	Две	Оквирни споразум бр. 837/1 од 28.4.2021. године „Ada system“ д.о.о. Нови Сад
0004 Услуге прања веша	услуге	9.334.000	/	Једна	Оквирни споразум бр. 1192/ од 14.6.2021. године „Aqua system“ д.о.о. Нови Сад
0008 Завојни материјал	добра	9.990.000	/	Једна	Оквирни споразум бр. 916/1 од 29.4.2021. године „Трен“ д.о.о. Ниш
0010 Реагенси за биохемијски анализатор Миндрај БС 800 и БС 600	добра	7.850.000	/	Једна	Оквирни споразум бр. 678//1 од 7.4.2021. године „Лабтех“ д.о.о. Београд
0029 Намештај лиман	добра	41.666.667	/	Једна	Уговор бр. 1744/1 од 16.8.2021. године „ДЕС сунце 021“ д.о.о Нови Сад
0031 Намештај адице	добра	12.500.000	/	Једна	Уговор бр. 2482/1 од 29.11.2021. године „ДЕС сунце 021“ д.о.о Нови Сад
0032 Стоматолошке столице	добра	7.570.000	/	Једна	Уговор бр. 1974/1 од 15.9.2021. године „Технодент“ д.о.о. Нови Сад
0037 Реагенси за хематолошке анализаторе миндрај БЦ 6000 и миндрај БЦ 5310- ЦРП	добра	5.900.000	/	Једна	Оквирни споразум бр. 2195/1 од 28.10.2021. године „Промедиа“ д.о.о. Кикинда
0038 Медицински намештај-кревет за пацијенте	добра	15.646.800	/	Једна	Уговор бр. 1974/1 од 15.9.2021. године „АБ траде“ д.о.о. Београд

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Нови Сад“, Нови Сад, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години

Број јавне набавке из Плана јавних набавки и назив јавне набавке	Предмет јавне набавке добра/ радови/ услуге	Процењена вредност	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама	Број понуда	Број и датум закључења оквирног споразума/уговора и назив добављача
1	2	3	4	5	6
0040 Реагенси за хематолошке анализаторе миндрау БЦ 6000 и БЦ 5310 ЦРП	добра	3.000.000	/	Једна	Уговор бр. 2615/1 од 15.12.2021. године „Про медиа“ д.о.о. Кикинда
0042 Медицинска опрема за службу за лабораторијску дијагностику	добра	4.944.200	/	Једна	Уговор бр. 2715/1 од 27.12.2021. године „Про медиа“ д.о.о. Кикинда

У узоркованим јавним набавкама за 2022. годину, које чине 77% укупне процењене вредности планираних набавки просечно је поднето 1,47 понуда по једном поступку јавне набавке.

Преглед броја понуда у сваком од узоркованих поступака јавних набавки и добављача са којима су закључени додељени уговори у поступцима јавних набавки, дат је у следећој табели.

Табела број 4: Преглед узоркованих јавних набавки у 2022. години

(у динарима)

Број јавне набавке из Плана јавних набавки и назив јавне набавке	Предмет јавне набавке добра/ радови/ услуге	Процењена вредност	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама	Број понуда	Број и датум закључења оквирног споразума/уговора и назив добављача
1	2	3	4	5	6
0001 Услуге осигурања	услуге	6.935.000	/	Једна	Уговор бр. 500/2 од 17.2.2023. године „Глобос осигурање“ а.д.о. Београд
0005 Телефонија (фиксна и мобилна) и пренос података	услуге	9.990.000	Партија 1 - Услуге фиксне телефоније - 4.190.000	Једна	Оквирни споразум бр.1133/1-1 од 18.5.2022. године „Телеком Србија“ Београд
			Партија 2 - Услуге мобилне телефоније- 2.200.000	Једна	Оквирни споразум бр.1133/1-2 од 18.5.2022. године „Телеком Србија“ Београд
			Партија 3 - Услуге преноса података ЛЗВПН – 3.600.000	Једна	Оквирни споразум бр.1133/1-3 од 18.5.2022. године „Телеком Србија“ Београд „Телеком Србија“ Београд
0007 Санитетски материјал	добра	1.887.020	Партија 5 - Раствори - 486.800	Три	Оквирни споразум бр. 2109/5 од 17.10.2022. године Апотекарска установа „Elix“ д.о.о. Нови Сад

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Нови Сад“, Нови Сад, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години

Број јавне набавке из Плана јавних набавки и назив јавне набавке	Предмет јавне набавке добра/ радови/ услуге	Процењена вредност	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама	Број понуда	Број и датум закључења оквирног споразума/уговора и назив добављача
1	2	3	4	5	6
			Партија 6 – Траке за црт апарат- 26.400	Једна	Оквирни споразум бр. 2109/6 од 05.10.2022. године Апотекарска установа „Велбит“ д.о.о. Нови Сад
			Партија 7 - Борна киселина– 54.000	Једна	Оквирни споразум бр. 2109/7 од 05.10.2022. године Апотекарска установа „Галена лаб“ Београд
			Партија 13 – Зубна техника – 876.000	Две	Оквирни споразум бр. 945/1-13 од 26.4.2022. године „Neo yu dent“ д.о.о. Нови Сад
0008 Стоматолошки материјал	добра	7.000.000	Партија 14 - Зуби – 810.000	Три	Оквирни споразум бр. 945/1-14 од 26.4.2022. године „Ветметал“ д.о.о. Београд
			Партија 15 – Ортодонција мобилна 931.000	– Једна	Оквирни споразум бр. 945/1-14 од 26.4.2022. године „Neo yu dent“ д.о.о. Нови Сад
0009 Реагенси за хематолошке анализаторе Миндрај 6000 БЦ и миндрај БЦ -5310 ЦРП	добра	8.600.000	/	Једна	Оквирни споразум бр. 431/1 од 21.2.2022. године „Промедиа“ д.о.о. Кикинда
0013 Медицинска опрема- лабораторјски апарати за Дом здравља „Нови Сад“	добра	4.422.000	/	Једна	Уговор бр. 1634/1 од 14.7.2022. године „Промедиа доо“ Кикинда
0014 Рачунарска опрема- Лиман	добра	28.940.000	/	Једна	Уговор бр. 1200 од 25.5.2022 године „Компјутер техника“ доо Нови Сад
0015 Медицински намештај	добра	13.966.000	/	Једна	Уговор бр. 2070/1 од 29.9.2022. године „ПТП Инел“ до.о., Нови Сад
0017 Услуга чишћења	услуге	6.559.980	/	Три	Оквирни споразум бр. 431/1 од 21.2.2022. године „Ревност“ д.о.о. Нови Сад

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Нови Сад“, Нови Сад, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години

Број јавне набавке из Плана јавних набавки и назив јавне набавке	Предмет јавне набавке добра/ радови/ услуге	Процењена вредност	Назив партије и процењена вредност партије уколико је јавна набавка обликована по партијама	Број понуда	Број и датум закључења оквирног споразума/уговора и назив добављача
1	2	3	4	5	6
0023 Ултразвучни апарат- гинеколошки	добра	6.417.000	/	Две	Уговор бр. 2678/1 од 9.12.2022. године „АБ траде“ д.о.о. Београд
0028 Медицинска опрема(програм заједници заједно)	добра	12.257.000	Партија 1 – Гинеколошка прегледна столица - 1.400.000 Партија 2 – ЦТГ апарати 740.000 Партија 3 – Ултразвучни апарати – 10.117.000	Једна Једна Две	„АБ траде“ д.о.о. Београд „Медипро МПМ“ д.о.о. Београд „АБ траде“ д.о.о. Београд

Скретање пажње

Имајући у виду просечан број поднетих понуда у узоркованим набавкама у односу на просечан број поднетих понуда у јавном сектору, Дом здравља није обезбедио задовољавајући ниво конкуренције.

3.3 Планирање централизованих јавних набавки

У току поступка ревизије утврђено је да директор није формирао комисију за израду предлога плана потреба о робама и услугама које су предмет централизованих јавних набавки за 2021. и 2022. годину, већ су те послове обављали шеф Одсека за санитетско снабдевање и начелник Службе лабораторијске дијагностике.

Одредбама члана 6 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке прописано је да за израду предлога плана потреба здравствене установе директор здравствене установе образује комисију.

Откривена неправилност: Директор Дома здравља није образовао комисију за израду предлога плана потреба за које се спроводе централизоване јавне набавке за 2021. 2022. годину, већ су те послове обављали шеф Одсека за санитетско снабдевање и начелник Службе лабораторијске дијагностике, што није у складу са чланом 6 став 1 Уредбе о планирању и врсти роба и услуга за које се спроводе централизоване јавне набавке.

Мера предузета у поступку ревизије: У току поступка ревизије, директор Дома здравља је донео Решење о образовању Комисије за централизоване јавне набавке Дома здравља Нови Сад број: 618/11 од 1. марта 2023. године.

3.4 Процењена вредност јавних набавки

У поступку ревизије у оквиру спроведених јавних набавки Дома здравља у току 2021. и 2022. године, тестирано је да ли је Дом здравља процењену вредност јавних набавки заснивао и на спроведеном испитивању, односно истраживању тржишта предмета јавне

набавке и да ли је ово испитивање спроведено у складу са прописима и њиховим интерним актом. Одговорна лица Дома здравља у току поступка ревизије нису пружила доказе да су процењене вредности јавних набавки биле засноване и на претходном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке и стања залиха.

Одредбом члана 29 став 1 Закона о јавним уређено је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка, док је одредбом члана 89 став 1 истог закона уређено да пре спровођења поступка јавне набавке наручилац може да спроведе истраживање тржишта ради припреме поступка јавне набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са набавком.

Одредбом члана 41 став 1 Закона о јавним набавкама уређено је да је наручилац дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.

Откривена неправилност: Дом здравља није приликом израде планова набавки за 2021. и 2022. годину утврђивао процењену вредност предмета набавки и на основу истраживања тржишта предмета јавне набавке, што није у складу чланом 29 став 1 Закона о јавним набавкама.

Откривена неправилност: Дом здравља није је у писаној форми евидентирао и документовао све радње током спровођења истраживања и испитивања тржишта, што није у складу са чланом 41 став 1 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 5. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да предузму мере да се процењена вредност јавних набавки заснива и на истраживању тржишта које је документовано како би се обезбедила објективна процена вредности јавних набавки приликом усвајања плана јавних набавки и да се о спроведеном истраживању тржишта сачињавају белешке.

3.5 Објављивање на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа

У поступку ревизије, увидом у одабрани узорак јавних набавки Дома здравља за 2021. и 2022. годину чија процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара и увидом у електронску базу јавних набавки¹² ЈП „Службени гласник“, утврђено је да нису објављивани позиви за подношење понуда на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

Табела број 5: Преглед узоркованих набавки са процењеном вредношћу преко 5.000.000 динара

(у динарима)			
Број и назив јавне набавке из 2021. године	Процењена вредност	Број и назив јавне набавке из 2022. године	Процењена вредност
1	2	3	4
0003 Услуга пуњења тонера	7.500.000	0001 Услуге осигурања	6.935.000
0004 Услуге прања и хемијског чистиња веша	9.334.000	0008 Стоматолошки материјал	7.000.000
0008 Завојни материјал	9.990.000	0009 Лабораторијски реагенси	8.600.000

¹² <https://javnenabavke.e-glasnik.rs/>

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Нови Сад“, Нови Сад, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години

Број и назив јавне набавке из 2021. године	Процењена вредност	Број и назив јавне набавке из 2022. године	(у динарима)
			Процењена вредност
1	2	3	4
0010 Лабораторијски реагенси	7.850.000	0017 Услуга хигијенског чишћења објекта	6.559.980
0032 Стоматолошке столице	7.570.000	0023 Медицински апарати и опрема за здравствени објекат на видовданском насељу	6.417.000
0037 Лабораторијски реагенси	5.900.000		

Одредбом члана 105 став 8 Закона о јавним набавкама, уређено је да се огласи из става 1 тач. 1)-4) тог члана у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, у форми за објављивање која ће бити доступна на Порталу јавних набавки.

Откривена неправилност: У делу јавних набавки спроведених у 2021. и 2022. години, чија је процењена вредност изнад пет милиона динара, позиви за подношење понуда односно јавни позиви нису објављени на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа, што није у складу са одредбом члана 105 став 8 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 6. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да јавне позиве у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и бази прописа.

3.6 Извештаји о поступку јавне набавке

У поступку ревизије, увидом у извештаје о поступку код узокованих јавних набавки за 2021 и 2022 годину утврђено је да исте није потписала комисија за јавну набавку.

Одредбом члана 145 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да након спроведене стручне оцене понуда односно пријава комисија за јавну набавку саставља извештај о поступку јавне набавке.

Откривена неправилност: Извештаји о поступку јавне набавке спроведених у 2021. и 2022. години, нису потписани од чланова комисија за јавну набавку, што није у складу са чланом 145 став 1 Закона о јавним набавкама.

Препорука број 7. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да извештаје о поступку јавне набавке потписују чланови комисије за јавну набавку, чиме се доказује да је извештај о поступку јавне набавке саставила комисија за јавну набавку.

3.7 Извршење уговора о јавним набавкама преко уговорене вредности

У поступку ревизије, на основу изјашњења одговорних лица датог у форми табеларног приказа „Преглед уговора о јавним набавкама закључених у 2021. години, вредности закључених уговора, вредности испоручених добара, услуга и радова и разлике између вредности испоручених добара, услуга и радова и вредности уговора“ број 443/1 од 9. фебруара 2023. године и увида у пословне књиге од стране ревизора, утврђено је да је Дом здравља у два поступка набавке из 2021. године вршио набавку повећањем обима предмета набавке до 10% од уговорене вредности.

У наредној табели дат је приказ набавки код којих је вршено повећање обима предмета набавке до 10% уговорене вредности.

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Нови Сад“, Нови Сад, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години

Табела број 6: Преглед уговора о јавним набавкама код којих је извршено повећање обима предмета набавке до 10% уговорене вредности

(у динарима)

Назив јавне набавке и година	Назив партије	Добављач	Број и датум уговора	Вредност закљученог уговора са ПДВ-ом	Укупна вредност испоручених добара и услуга	Разлика између вредности закљученог уговора и вредности испоручених добара, услуга и радова		10% вредности уговора која је могла да се увећа анексом
						Номинално	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Услуге пуњења тонера ЈН 22/21	/	„Ada system“ д.о.о Нови Сад	837/1 од 28.04.2021	9.000.000	9.058.176	58.176	1%	900.000
Намештај за здравствени објекат на булевару цара Лазара 77 ЈН 36/21	/	„ДЕС Сунце 021“ д.о.о. Нови Сад	1744/1 од 16.08.2021	49.910.619	54.420.663	4.510.044	9%	4.991.061
Укупно						4.568.220	/	/

Одредбом члана 155 став 1 Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац може током трајања уговора о јавној набавци у складу са одредбама чл. 156-161 тог закона да измени уговор без спровођења поступка јавне набавке. Одредбом члана 160 став 1 тачка 1) истог закона прописано да уговор о јавној набавци може да се измени на начин да се повећа обим набавке, ако је испуњени услов да вредност измене мора да буде мања од 10% првобитне вредности уговора о јавној набавци добара или услуга односно мања од 15% првобитне вредности уговора о јавној набавци радова.

Налаз: Дом здравља је у јавним набавкама „Услуга пуњења тонера“, и „Намештај за здравствени објекат на булевару цара Лазара 77“ спроведеним у 2021. години, повећао обим предмета набавке мање од 10% вредности првобитно закључених уговора у износу од 4.568 хиљада динара закључивањем анекса уговора, што је у складу са одредбама члана 155 став 1 а у вези са чланом 160 став 1 тачка 1) Закона о јавним набавкама.

Прилог 4 – Расходи за запослене

Дом здравља је у Извештају о извршењу буџета у периоду од 1. 1. 2022. – 31. 12. 2022. године – Образац 5 исказао расходе за запослене у износу од 393.334 хиљада динара.

Табела број 7: Преглед исказаних расхода за запослене у Извештају о извршењу буџета у периоду од 1. 1. 2022. – 31. 12. 2022. године

(у хиљадама динара)

Конто	Опис	Извршено
		2022.
1	2	3
411000	Плате, додаци и накнаде запослених	1.933.674
412000	Социјални доприноси на терет послодавца	312.308
413000	Накнаде у натура	17.290
414000	Социјална давања запосленима	42.555
415000	Накнаде трошкова за запослене	36.706
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи	36.916
410000	Расходи за запослене	2.379.449

Средства за исплату расхода за запослене највећим делом обезбеђују се кроз реализацију уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања, трансфера из буџета Града као и из сопствених прихода. У наредној табели, дат је преглед структуре расхода за запослене према изворима из којих је извршено финансирање истих.

Табела број 8: Структура расхода за запослене, према изворима финансирања

(у хиљадама динара)

Број конта	Опис	Износ извршених расхода и издатака					Укупно
		Из буџета Републике	Из буџета Аутономне покрајине	Општина /Град	Из буџета ООСО	Из осталих извора	
		3	4	5	6	7	
1	2	3	4	5	6	7	8
411000	Плате, додаци и накнаде запослених		156	6.562	1.905.596	21.360	1.933.674
412000	Социјални доприноси на терет послодавца		25	1.060	307.774	3.449	312.308
413000	Накнаде у натура				15.775	1.515	17.290
414000	Социјална давања запосленима				42.366	189	42.555
415000	Накнаде трошкова за запослене				36.671	35	36.706
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи				36.384	532	36.916
410000	Расходи за запослене		181	7.622	2.344.566	27.080	2.379.449

На основу процене ризика у области расхода за запослене утврђено је постојање ризика у вези са обрачуном основне плате применом и корективног коефицијента, одређивањем радног учинка као елемента плате, основицом за обрачун додатака на плату, увећањем плате из сопствених прихода, увођењем прековременог рада сагласно одредби члана 53 став 1 Закона о раду, у вези са исплатом разлике плате оним запосленима којима се основна плата утврђује у износу нижем од износа минималне зараде утврђене на начин прописан Законом о раду.

4.1 Расходи за увећање плате из сопствених прихода

4.1.1 Расходи Дома здравља за увећање плате из сопствених прихода

Дом здравља је у Извештају о извршењу буџета у периоду од 1. 1. 2021. – 31. 12. 2022. године – Образац 5 исказао остварене приходе и примања у износу од 2.931.393 хиљаде

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Нови Сад“, Нови Сад, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години

динара. Од укупно остварених прихода и примања, Дом здравља је у 2022. години остварио приходе из осталих извора евидентираних на синтетичком конту 742000 - Приходи од продаје добара и услуга у износу од 57.559 хиљада динара на конту 745000- Мешовите и неодређени приходи у износу од 6.739 хиљада динара.

Увећање плата из сопствених прихода уређено је Правилником и Одлуком о коришћењу сопствених средстава број: 2/XV/6 од 29. децембра 2021. године. Одредбом члана 2 став 1 Правилника уређена је могућност увећања плате по поједином запосленом највише до 30% а највише до висине оствареног прихода. Сагласно одредби члана 2 став 2 Правилника прописана је могућност увећања плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу до висине оствареног прихода. Одлуком о коришћењу сопствених средстава уређено је распоређивање сопствених прихода тако да се 50% остварених сопствених прихода користи за исплату стимулације у бруто износу, док се преосталих 50% користи за финансирање расхода и издатака и бруто плате неуговорених радника.

У наредним табелама дат је преглед увећања плата из сопствених прихода по месецима у 2022. години (Табела број 3), као и преглед учешћа организационих јединица у остваривању сопствених прихода и учешћа запослених у тим организационим јединицама у увећању плата из сопствених прихода (Табела број 4).

Табела број 9: Преглед расподеле сопствених прихода за увећање плата у 2022. години (у динарима)

Период по месецима 2022. године	Износ расхода за увећање плата из сопствених прихода према члану 12 став 1 Закона о државним органима и јавним службама	Акта (документација) на основу које је вршена исплата из колоне 2	Износ расхода за увећање плата из сопствених прихода према члану 12 став 2 Закона о државним органима и јавним службама	Акта (документација) на основу које је вршена исплата из колоне 4	Увећање плата а према члану 12 Закона о платама у државним органима и јавним службама	Акта (документација) на основу које је вршена исплата из колоне 6	Укупно извршена исплата у месецу
1	2	3	4	5	6	7	8 (2+4+6)
Јануар	1.006.699,92	Реш. 28/369-375	291.269,13	Одлука 3028/1	119.728,94	Реш.176/1	1.417.697,99
Фебруар	417.206,84	Реш.28/10-15	531.333,16	Одлука 663/3			948.540,00
Март	479.798,21	Реш.28/27-33	561.336,97	Одлука 663/3	243.732,75	Реш.548/1	1.284.867,93
Април	667.519,91	Реш.28/45-50	646.030,82	Одлука 663/3	261.760,02	Реш.848/1	1.575.310,75
Мај	600.999,05	Реш.28/61-67-1	537.452,76	Одлука 663/3	212.483,23	Реш.548/2	1.350.935,04
Јун	897.369,35	Реш.28/68-75	506.065,37	Одлука 663/3	278.279,54	Реш.548/3	1.681.714,26
Јул	1.115.344,05	Реш.28/87-92	481.622,38	Одлука 663/3	138.750,39	Реш.548/4	1.735.716,82
Август	1.225.357,84	Реш.28/103-109	546.635,86	Одлука 663/3	134.210,41	Реш.548/1	1.906.204,11
Септембар	866.506,89	Реш.28/122-128	495.342,44	Одлука 663/3	206.021,29	Реш.548/1	1.567.870,62
Октобар	1.228.428,52	Реш.28/138-144	586.693,09	Одлука 663/3	220.121,65	Реш.548/1	2.035.243,26
Новембар	999.868,73	Реш.28/153-159	634.401,00	Одлука 663/3	396.666,34	Реш.548/1	2.030.935,07
Децембар	1.016.701,80	Реш.28/172-178	910.980,89	Одлука 663/3	281.112,81	Реш.548/1	2.208.795,50
Укупно	10.521.801,11		6.729.163,87		2.492.867,37		19.743.832,35

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Нови Сад“, Нови Сад, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години

Табела број 10: Преглед учешћа у увећању плата из сопствених прихода запослених по организационим јединицама који су својим активностима допринели његовим остваривањима

(У динарима)						
Кonto	Опис извора сопственог прихода из главне књиге	Износ оствареног сопственог прихода	Организациона јединица у чијем раду је остварен сопствени приход	Износ оствареног сопственог прихода	Износ увећања плате из сопствених прихода за запослене у организационој јединици која је остварила сопствени приход	Процент учешћа износа увећања плата у сопственом приходу
1	2	3	4	5	6	7
7423731	Приход који се остварује од додатних активности - благајна	2.562.289,67	Служба опште медицине	2.562.289,67	6.348,69	0,25
			Служба здр. заштите деце		73.674,77	2,88
			Служба кућног лечења		146.670,96	5,72
			Служба лабораторијске дијагностике		170.699,97	6,66
7423732	Приход који се остварује од додатних активности - медицина рада	19.641.843,48	Служба за здравствену заштиту радника	19.641.843,48	435.587,10	2,22
			Служба за специјалистичко консултативну делтност		4.838.419,95	24,63
			Служба за здравствену заштиту жена		709.218,24	3,61
7423733	Приход који се остварује од додатних активности - спец.медицина	2.953.133,00	Служба за специјалистичко консултативну делтност	2.953.133,00	440.946,90	14,93
			Служба за здравствену заштиту жена		444.975,00	15,07
74237339	Приход који се остварује од додатних активности - стоматологија	4.488.118,99	Служба стоматолошке здравствене заштите	4.488.118,99	1.230.357,63	27,41
7423734	Приход који се остварује од додатних активности - ванстандард	2.058.225,00	Служба за специјалистичко консултативну делтност	2.058.225,00	617.467,50	30,00
74237349	Приход који се остварује од додатних активности - ванстанд.стоматологија	24.810.092,39	Служба стоматолошке здравствене заштите- увећање плате	24.810.092,39	2.492.867,37	10,05
			Служба стоматолошке здравствене заштите- неугворени радници		4.303.685,74	17,35
7423737		1.045.046,58	Тим за обуку	1.045.046,58	400.195,67	38,29

Извештај о ревизији правилности пословања Дома здравља „Нови Сад“, Нови Сад, у делу који се односи на набавке добара, услуга и радова у 2021. и 2022. години и расходе за запослене у 2022. години

			Техничка служба		2.334.418,03
	Приход који се остварује од додатних активности - обука возача		Правно економска служба		1.504.131,08
			Менаџмент		3.649.289,89
			Служба патронаже		281.574,56
	Мешовити и неодређени приходи		Техничка служба-		367.184,61
	Приход од трошкова судских процеса, камата и извршних поступака, приход од режисијских трошкова коришћења простора, приход од накнаде трошкова клиничке праксе, приход од рекламних паноа, приход од поврата школарине		стимулација		241.491,91
745121		6.739.141,26	Додатак за председника синдиката		119.298,15
			Награда за медицинске сестре	6.739.141,26	
			Додатак за пројекат		1.363,00
	Укупно	64.297.890,37		57.558.749,11	24.809.866,72

Поред увећања плата сагласно члану 12 став 1 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члану 2 став 1 Правилника, (детаљније описано у делу извештаја 1.2.1 Контодне активности у вези са обрачуном и исплатом плата), у поступку ревизије утврђено је да је увећање плата из сопствених прихода вршено и сагласно члану 12 став 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члану 2 став 2 Правилника.

У тестираном узорку плата запослених за месец фебруар и август 2022. године утврдили смо да су обавезе по основу увећања плата из сопствених прихода, сагласно члану 12 став 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члану 2 став 2 Правилника, преузимане и расходи извршавани на основу одлука директора здравствене установе и то: Одлука број 3028/1 од 13. децембра 2018. године; Одлука о измени и допуни Одлуке број 3028/1 од 13. децембра 2018. године број:663/1-1 од 26. новембра. 2021. године; Одлука о измени и допуни Одлуке број 3028/1 од 13. децембра 2018. године број: 663/3 од 14. јануара 2022. године. Саставни део ових одлука је и списак запослених за које је одређено увећање основне плате са применом од одређеног месеца и у неодређеном временском периоду. Увећање основних плата за запослене из наведених спискова исказано је кроз проценат увећања. Увећање плата из сопствених прихода на основу ових одлука директора исказивано је на платним листићима као ставка „Стимулација члан 12“ у процентима исказаним у списковима који су саставни део наведених одлука. У поступку ревизије, одговорна лица Дома здравља истакла су да је реч о увећању плата сагласно члану 12 став 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члану 2 став 2 Правилника. Међутим, у поступку ревизије нису нам предочени докази о томе да су проценти увећања утврђени сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу како је то прописано одредбом члана 12 став 2 Закона о платама у државним органима и јавним службама и члану 2 став 2 Правилника.

Сагласно одредби члана 110 став 1 Закона о раду зараде се исплаћују најмање једном месечно а најкасније до краја текућег месеца за претходни месец, док је одредбом члана 2 став 3 Правилника уређено да се увећање плата врши на месечном нивоу. Одредбом члана 2 став 2 Правилника уређен је изузетак у односу на правно правило садржано у ставу 1

истог члана према коме се плата увећава највише 30% по запосленом, тако да се плата може увећати сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода.

Одредбом члана 94 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. Сагласно одредби члана 103 став 2 Колективног уговора за Дом здравља „Нови Сад“, Нови Сад, који је био у примени до 2. октобра 2022. године, уређен је изузетак у односу на правно правило садржано у ставу 1 истог члана према коме се плата увећава највише 30% по запосленом, тако да се плата може увећати сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу, до висине оствареног прихода.

Откривена неправилност: Дом здравља је на основу Одлуке број 3028/1 од 13. децембра 2018. године, Одлуке о измени и допуни Одлуке број 3028/1 од 13. децембра 2018. године број:663/1-1 од 26. новембра. 2021. године и Одлуке о измени и допуни Одлуке број 3028/1 од 13. децембра 2018. године број: 663/3 од 14. јануара 2022. године које су важиле на неодређени временски период и без утврђивања сразмерног учешћа трошкова рада у оствареном приходу, преузео обавезе и извршио расходе по основу увећања плате из сопствених прихода у износу од најмање 6.729.163 динара, што није у складу са одредбом члана 110 став 1 Закона о раду, одредбом члана 94 став 1 Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Извршавање расхода по основу обавеза за увећања плате из сопствених прихода преузетих супротно наведеним прописима није у складу са одредбом члана 56 став 4 Закона о буџетском систему.

Препорука број 8. Препоручује се одговорним лицима Дома здравља да се увећање плате запосленима из сопствених прихода врши на основу појединачних аката директора здравствене установе донетих посебно за сваки месец, као и да се увећање плата из сопствених прихода врши сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном сопственом приходу.

4.1.2 Уређивање увећања плате из сопствених прихода

Обрачун и исплата увећања плате из сопствених прихода у здравственим установама уређени су Законом о буџетском систему, Законом о раду, Законом о здравственој заштити, Законом о платама у државним органима и јавним службама (у даљем тексту: Закон о платама), Посебним колективним уговором за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: Посебан колективни уговор) и општим актом послодавца.

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

Сагласно члану 144 став 1 тачка 3) Закона о здравственој заштити, здравствена установа у јавној својини, пружајући јавне услуге, као корисник јавних средстава, остварује

средства за рад из прихода насталих употребом јавних средстава, за услуге које нису обухваћене уговором са организацијом обавезног здравственог осигурања, у складу са законом. Ставом 10 истог члана прописано је да здравствена установа у јавној својини која, поред средстава за рад из јавних прихода, остварује и сопствене приходе, може увећати основну плату запослених, у складу са прописима којима се уређују плате запослених у јавним службама.

Закон о раду, сагласно одредби члана 1 став 1 тог закона, јесте *општи пропис којим се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа*, па тиме и права, обавезе и одговорности из радног односа запослених у јавним службама. Сагласно истој одредби, права, обавезе и одговорности из радног односа уређују се и *посебним законом*. У том смислу, посебан закон јесте и Закон о платама којим се уређују плате као право из радног односа запосленима у јавним службама, укључујући и здравствене установе као врсту јавне службе. Поред тога, сагласно одредби члана 1 став 2 истог закона, права, обавезе и одговорности из радног односа уређују се и колективним уговором и уговором о раду, а правилником о раду, односно уговором о раду - само када је то тим законом одређено. Колективни уговор код послодавца, односно правилник о раду, сагласно одредбама члана 3 Закона о раду, јесу општи акти које доносе послодавци којима се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, као и међусобни односи учесника колективног уговора. Наведеним општим актима, сагласно члану 3 Закона о раду, уређују се код послодавца права, обавезе и одговорности из радног односа, што подразумева и право на увећање плате из сопствених прихода. Колективни уговор (општи, посебни и *колективни уговор код послодавца*) и правилник о раду, сагласно одредби члана 8 став 1 Закона о раду, јесу *општи акти* којима се код послодавца ближе уређују права, обавезе и одговорности из радног односа. Одредбом члана 104 став 1 Закона о раду прописано је да запослени има право на одговарајућу зараду која се утврђује у складу са законом, општим актом и уговором о раду. Поред тога, сагласно одредби члана 110 став 1 Закона о раду, зараде се исплаћују најмање једном месечно, а најкасније до краја текућег месеца за претходни месец. Одредбом члана 122 став 1 истог Закона прописано је да је послодавац дужан да води месечну евиденцију о заради и накнади зараде. Из наведених одредби произилази да је *право на зараду право из радног односа које се утврђује за сваки месец*.

Одредбом члана 12 став 1 Закона о платама, који је по правној природи посебан закон којим се уређује право на плату као врста права из радног односа у јавним службама у односу на Закон о раду као општи закон којим се уређују права из радног односа, прописано је да јавне службе које остваре приходе који нису јавни приходи у смислу Закона о јавним приходима и јавним расходима могу увећати плате утврђене у складу са тим законом и актом Владе из члана 8. тог закона до висине оствареног прихода, а највише до 30% по запосленом. У наведеној одредби, језичким тумачењем исте, уређено је само до ког износа се може извршити увећање плате из сопствених прихода. *У овој одредби не врши се упућивање на општи акт послодавца којим би се ближе уредило питање увећања плате до износа максималног увећања, како се упућивање на општи акт послодавца врши у одредби става 3, а у вези са увећањем плата уређеним ставом 2 истог члана*, којом се прописује могућност увећања плате изнад 30% по запосленом у здравственим установама. Пошто је наведеном одредбом уређен само максималан износ увећања плате по запосленом из сопствених прихода а не и друга питања у вези са увећањем плата, ***поставља се питање каквом врстом општег акта се ближе и детаљније уређује ово право из радног односа запослених у јавним службама, у оквирима законом једино прописаног максималног износа увећања плате из сопствених прихода. У одсуству одредбе у посебном закону којом се врши упућивање на општи акт послодавца, којим би се ближе уредило увећање плата у***

оквирима законом једино прописаног максимума који чини остварени приход, односно највише 30% по запосленом, закључујемо да у одредби члана 12 став 1 у том смислу постоји правна празнина. **Проблем правне празнине**, која је у одредби члана 12 став 1 евидентна, у погледу питања којим општим актом се ближе уређује увећање плата из сопствених прихода јавне службе у оквирима законом једино прописаног максимума, **превазилази се правилима тумачења права**. У конкретној ситуацији, *наше становиште је да се ова правна празнина превазилази применом правила да се животне и правне ситуације које нису уређене одредбама посебног закона уређују применом правних правила садржаних у одредбама општег закона*. Општи закон у овој области јесте Закон о раду. Сагласно овом правилу, *наше становиште* јесте да се питање уређивања увећања плата из сопствених прихода до законом утврђеног максимума од 30% по запосленом, *сагласно правном правилу садржаном у одредби члана 1 став 2 и одредбама члана 3 Закона о раду* као општег закона којим се уређује област радних односа, **уређује колективним уговором код послодавца, односно правилником о раду**. Упориште за овакво становиште у вези са превазилажењем правне празнине из члана 12 став 1 Закона о платама налази се и у одредби члана 247 Закона о раду. Наведеном одредбом Закона о раду уређено је да колективни уговор код послодавца за јавне службе, поред репрезентативног синдиката код послодавца и послодавца, закључује и оснивач, односно орган који он овласти. *Улога оснивача као социјалног партнера у процедури колективног преговарања у јавним службама на овај начин посебно је апострофирана и долази до изражаја*. Тиме се надлежност за уређивање расподеле сопствених прихода и увећања плата из тих прихода, као права из радног односа запослених у јавним службама, равномерно распоређује између јавне службе као послодавца, репрезентативних синдиката и оснивача јавне службе који је заинтересован за остваривање средстава јавне службе и расподелу истих у складу са законом.

Одредбама члана 94 ст. 1 и 2 Посебног колективног уговора уређено је да здравствене установе које остварују приходе који нису јавни приходи у складу са законом којим се уређују јавни приходи и јавни расходи могу увећати плате сразмерно учешћу трошкова рада у оствареном приходу до висине оствареног прихода, као и да је послодавац обавезан да за сваки месец утврди приходе и расходе за остваривање права на увећање плате из сопственог прихода и о томе обавести репрезентативни синдикат. Одредбом става 3 истог члана уређено је да се елементи за обрачун и исплату плата утврђују општим актом послодавца. И из формулације одредбе става 3 члана 94 Посебног колективног уговора, имајући у виду хијерархијски однос колективних уговора – општи, посебни и колективни уговор код послодавца, *произилази да се под општим актом послодавца* којим се ближе уређује питање увећања плата запослених из сопствених прихода *првенствено има у виду колективни уговор код послодавца*.

Међутим, *честа пракса у вези са уређивањем увећања плата из сопствених прихода* у здравственим установама јесте уређивање овог права и неким другим општим актом који није колективни уговор код послодавца или правилник о раду. Ова пракса састоји се у доношењу правилника или одлука којима се уређују извори стицања сопствених прихода и расподела ових прихода по наменама. Општи акти донети у форми правилника или одлука доносе се од управних одбора здравствених установа или их доносе директори истих. Имајући у виду околност овако честе праксе да се област увећања плате из сопствених прихода, као права из радног односа, уређује правилницима или одлукама, који нису акти колективног преговарања или акти супститути колективним уговорима, *наше становиште је да је иста прихватљива једино уколико су ови општи акти (правилници или одлуке) донети од управног одбора здравствене установе, у чијем раду већинским делом учествују представници оснивача*, као надлежног органа за доношење општих

аката. Овако наше опредељење заснива се на одредби члана 119 став 1 тачка 2) Закона о здравственој заштити којом је прописано да управни одбор здравствене установе доноси опште акте у складу са законом. Уколико су правилници или одлуке којима се у целости или једним делом уређују извори стицања сопствених прихода и расподела ових прихода по наменама, укључујући и увећање плате, донети од директора здравствених установа, *наше становиште јесте да је реч о актима који су донети од ненадлежног органа. У таквим околностима, препоручујемо субјекту ревизије да се питање увећања плате из сопствених прихода запосленима у јавним службама уреде колективним уговором код послодавца, односно правилником о раду или општим актом који ће бити донет од управног одбора јавне службе у складу са његовом општом надлежношћу за доношење општих аката прописаном Законом о здравственој заштити.*

Скретање пажње

Скрећемо пажњу да није донет акт којим би се ближе уредио начин извештавања о уплати и коришћењу сопствених прихода, чије доношење је прописано чланом 47 став 5 Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 93/2012). Потребно је донети наведени акт како би се умањила могућност различитог поступања и нетранспарентност коришћења сопствених прихода у здравственим установама.