



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
РЕПУБЛИЧКОГ ФОНДА ЗА ЗДРАВСТВЕНО ОСИГУРАЊЕ
по ревизији сврсисходности пословања
„Ефикасност коришћења капацитета специјалних болница за
рехабилитацију“**



Број: 400-1850/2023-05/52
Београд, 2. април 2025. године



Садржај:

1. УВОД.....	3
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА.....	4
ПРИОРИТЕТ 2 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана	4
2.1. ЗАКЉУЧАК: Није обезбеђено ефикасно коришћење уговорених капацитета РХ центара (субјеката ревизије), на шта су утицале одлуке лекарских комисија о упућивању пацијената у конкретну специјалну болницу, што уз начин финансирања, који није прилагођен специфичностима РХ центара, може довести до проблема у ликвидности, редовном финансирању плата запослених и измирењу обавеза према добављачима	4
2.1.1. Јединствени начин финансирања услуга стационарне продужене рехабилитације, путем реализованог броја БО дана и цене БО дана, није прилагођен специфичностима и различитим ситуацијама у којима се налазе поједини РХ центри (субјекти ревизије).	4
2.1.1.1. Опис несврсисходности.....	4
2.1.1.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање	9
ПРИОРИТЕТ 3 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године	10
2.2. ЗАКЉУЧАК: Није обезбеђено ефикасно коришћење уговорених капацитета РХ центара (субјеката ревизије), на шта су утицале одлуке лекарских комисија о упућивању пацијената у конкретну специјалну болницу, што уз начин финансирања, који није прилагођен специфичностима РХ центара, може довести до проблема у ликвидности, редовном финансирању плата запослених и измирењу обавеза према добављачима	10
2.2.1. Цена БО дана за осигурана лица није у потпуности пратила раст инфлације и промене основице и коефицијената за обрачун и исплату плата запослених у здравственој заштити.....	10
2.2.1.1. Опис несврсисходности.....	10
2.2.1.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање	17
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА.....	17



1. УВОД

У Извештају о ревизији сврсисходности пословања „Ефикасност коришћења капацитета специјалних болница за рехабилитацију“ број: 400-1850/2023-05/41 од 23. децембра 2024. године, Државна ревизорска институција (у даљем тексту: Институција) је навела закључке и налазе.

С обзиром да све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од Републичког фонда за здравствено осигурање, Београд захтевала достављање одазивног извештаја.

Републички фонд за здравствено осигурање, Београд (у даљем тексту: Републички фонд) је доставио Одазивни извештај 01 број: 400-436/2025-2 од 12. марта 2025. године и допуну 01 број: 400-436/2025-3 од 18. марта 2025. године које је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије, в. д. директора.

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

У овом извештају:

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



2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

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

2.1. ЗАКЉУЧАК: Није обезбеђено ефикасно коришћење уговорених капацитета РХ центара (субјеката ревизије), на шта су утицале одлуке лекарских комисија о упућивању пацијената у конкретну специјалну болницу, што уз начин финансирања, који није прилагођен специфичностима РХ центара, може довести до проблема у ликвидности, редовном финансирању плата запослених и измирењу обавеза према добављачима

2.1.1. Јединствени начин финансирања услуга стационарне продужене рехабилитације, путем реализованог броја БО дана и цене БО дана, није прилагођен специфичностима и различитим ситуацијама у којима се налазе поједини РХ центри (субјекти ревизије).

2.1.1.1. Опис несврсисходности

Уредбом о плану мреже здравствених установа за сваки РХ центар утврђен је максимално могући број постеља, који множењем са 365 дана даје максимални број БО дана. Међутим, иако се услуге продужене рехабилитације фактуришу Републичком фонду по цени БО дана, средства се не уговарају на тај начин.

У складу са Правилником о уговарању за 2022. годину¹ и Правилником о уговарању за 2023. годину² уговор са здравственом установом специјализованом за продужену рехабилитацију закључује се за пружање услуга специјализоване продужене рехабилитације и болничког лечења са здравственом установом за коју је пружање услуга болничког лечења предвиђено Планом мреже.³

Здравственој установи специјализованој за продужену рехабилитацију накнада за стационарну рехабилитацију за 2022. годину утврђена је у висини средстава која су за ову намену утврђена Предрачуном средстава здравственим установама специјализованим за продужену рехабилитацију за 2021. годину, а која су обухватала и средства за реализовани број болесничких дана пратилаца осигураних лица.⁴ Накнада за стационарну рехабилитацију за 2023. годину утврђена је у висини средстава која су за ову намену утврђена Предрачуном средстава здравственим установама специјализованим за продужену рехабилитацију за 2022. годину, а која су обухватала и средства за реализовани број болесничких дана пратилаца осигураних лица.⁵

У периоду 2021–2023. године, овим правилницима било је предвиђено да се усклађивање накнаде за стационарну рехабилитацију врши на основу анализе фактурисане вредности за реализовани број болесничких дана у оквиру постељног фонда утврђеног Планом мреже.

¹ Правилник о уговарању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања са даваоцима здравствених услуга за 2022. годину („Службени гласник РС”, бр. 133 од 31. децембра 2021, 46 од 8. априла 2022, 130 од 25. новембра 2022, 143 од 29. децембра 2022.).

² Правилник о уговарању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања са даваоцима здравствених услуга за 2023. годину („Службени гласник РС”, број 143/22).

³ Члан 67 у Правилнику за 2021. и 2022. годину односно члан 66 Правилника о уговарању за 2023. године.

⁴ Члан 68 став 1 у оба Правилника.

⁵ Члан 67 став 1 Правилника о уговарању за 2023. годину



Здравственој установи специјализованој за продужену рехабилитацију накнада за амбулантно-поликлиничке услуге за 2022. годину и 2023. годину утврђивала се у висини средстава која су за ову намену утврђена предрачунима средстава за 2021. и 2022. годину респективно.⁶

Код здравствене установе специјализоване за продужену рехабилитацију накнаде за болничко лечење за 2022. годину и 2023. годину обезбеђена су на начин и из средстава предвиђених за секундарну здравствену заштиту, а обухватају средства за услуге пружене осигураном лицу за време болничког лечења и амбулантно-поликлиничке услуге по упуту изабраног лекара.⁷

Усклађивање накнаде за амбулантно-поликлиничке услуге за 2022. и 2023. годину за ове здравствене установе врши се на основу анализе фактурисане вредности, а накнаде за болничко лечење на начин на који се усклађивање врши за установе секундарног и терцијарног нивоа здравствене заштите.⁸

Чланом 11. Правилника о уговарању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања са даваоцима здравствених услуга за 2022. годину⁹ и истим чланом Правилника о уговарању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања са даваоцима здравствених услуга за 2023. годину¹⁰ предвиђена је приоритетна обавеза здравствене установе да закључује уговор са Републичким фондом за расположиве капацитете у погледу простора, опреме и кадрова, односно приоритетно извршава уговорне обавезе према Републичком фонду у односу на друга правна и физичка лица са којима има закључене уговоре о пружању здравствених услуга.

Давалац здравствених услуга доставља фактуру за пружене здравствене услуге на начин и по динамици који су у складу са актом о фактурисању који доноси Републички фонд.¹¹

Фактурисањем пружених здравствених услуга треба да се обезбеди правдање накнаде у вези са закљученим уговорима са РХ центрима и контрола извршења уговорних обавеза у области здравствене заштите.

⁶ Члан 68 став 4 Правилника о уговарању за 2021. годину, члан 68 став 3 Правилника о уговарању за 2022. годину и члан 67 став 3 Правилника о уговарању за 2023. годину

⁷ Члан 68 став 5 Правилника о уговарању за 2021. годину и став 4 Правилника о уговарању за 2022. годину, а члан 67 став 4 Правилника о уговарању за 2023

⁸ Члан 68 став 6 Правилника о уговарању за 2022. годину и члан 67 став 6 Правилника за 2023. годину. Усклађивање накнада по наменама предвиђено је на следећи начин:

1) усклађивање накнаде којом се обезбеђују средства за плате и накнаде плата за број и структуру запослених врши се у току уговорног периода у складу са прописима којима су уређени обрачун и исплата плата запослених код корисника јавних средстава, у висини потребних средстава, до броја и за структуру уговорених запослених који су утврђени кадровским планом;

2) усклађивање накнаде трошкова за долазак и одлазак са рада запослених врши се у току уговорног периода на основу обрачунских расхода здравствене установе за ову намену у току 2021. године, односно 2022. године;

3) Усклађивање накнаде за лекове врши се у току уговорног периода на основу анализе фактурисане вредности, а највише до утрошка исказаног у материјалном књиговодству здравствене установе;

4) Усклађивање накнаде за санитарски и медицински потрошни материјал врши се у току уговорног периода на основу анализе фактурисане вредности, а највише до стварног утрошка исказаног у материјалном књиговодству здравствене установе итд.

⁹ „Службени гласник РС”, бр. 133/21, 46/22, 130/22 и 143/22.

¹⁰ „Службени гласник РС”, број 143/22.

¹¹ Члан 85 Правилника о уговарању за 2022. годину и члан 84. Правилника о уговарању за 2023. годину.



Приликом испостављања фактура за пружене услуге здравствене заштите, здравствене установе специјализоване за продужену рехабилитацију (РХ центри) дужне су, између осталог, да фактуру испостављају по осигураном лицу - пацијенту.

У складу са наведеним одредбама Правилника о уговарању за 2022. и за 2023. годину уговорене накнаде за стационарну продужену рехабилитацију и амбулантно-поликлиничке услуге код РХ центара (субјеката ревизије) за 2022. годину и 2023. годину одређене су на нивоу 2021. године.

Табела 1. Преглед закључених уговора за 2022. годину и првобитно закључених уговора за 2023. годину
РХ центара (субјеката ревизије)

у 000 дин.

Р. бр.	Накнаде из уговора за 2022. и 2023. годину по Предрачуну и Одлуци о предрачуну	СБ Сокобања		СБ Агенс		СБ Гејзер	
		Уговор 2022. година	Уговор 2023. година	Уговор 2022. година	Уговор 2023. година	Уговор 2022. година	Уговор 2023. година
1	Накнада за спровођење стационарне продужене рехабилитације	104.345	104.345	115.152	115.152	34.084	34.084
2	Амбулантно-поликлиничке услуге	36.501	36.501	20.153	20.153	5.547	5.547
3	Укупно (1+2)	140.846	140.846	135.305	135.305	39.631	39.631
4	Партиципација	135	135	137	137	219	219
5	Укупна накнада умањена за партиципацију (3-4)	140.711	140.711	135.168	135.168	39.412	39.412
6	Накнада за услуге болничког лечења*	378.022	375.119				
7	УКУПНА НАКНАДА ПО УГОВОРУ	518.733	515.830	135.168	135.168	39.412	39.412
*здравственим установама којима су Уредбом о Плану мреже здравствених установа опредељени постељни капацитети за болничко лечење (посебно за плате, превоз, лекове, санитарски и медицински потрошни материјал, исхрана болесника, остали индиректни трошкови- партиципација)							

Републички фонд образлаже да су на овакав начин одређивања уговорених накнада за стационарну продужену рехабилитацију и амбулантно-поликлиничке услуге за РХ центре (субјекте ревизије) за 2022. годину и 2023. годину (на нивоу 2021. године), утицали добијени лимити од Министарства финансија и смернице о доношењу финансијског плана за 2023. годину. Републички фонд није добио додатна средства за 2023. годину за услуге продужене рехабилитације. У току године Републички фонд је Одлуком о преусмеравању апропријације обезбедио средства за анексирање уговора код оних РХ центара код којих уговорене накнаде нису биле довољне.

С обзиром да је током периода 2021–2023. године дошло до раста инфлације од 25,3% мерене индексом раста трошкова живота (јануар 2023. године/јануар 2021. године)¹², као и раста основица за обрачун и исплату плата од 21,5% (основице које су важиле у јануару 2023. године у односу на висину основице које су важиле у јануару 2021. године), а да су уговорене накнаде на почетку 2023. године одређене на нивоу 2021. године, висина првобитно уговорене накнаде за стационарну продужену рехабилитацију и амбулантно-поликлиничке услуге за 2023. годину није била довољна да се финансирају плате запослених и обавезе према добављачима.

¹² Инфлација у јануару 2022. у односу на јануар 2021. године је износила 8,2%; инфлација у јануару 2023. године у односу на јануар 2022. године је износила 15,8%



Из овог разлога, у току 2023. године два од три РХ центра (субјекта ревизије) подносила су надлежним филијалама Републичког фонда више пута иницијативе за анекс уговора за 2023. годину за накнаде за спровођење стационарне продужене рехабилитације и за амбулантно-поликлиничке услуге. Анексима уговора за 2023. годину првобитно опредељена средства су увећана за 38,8%, односно за 49,6%.

У наредним табелама дат је преглед анексирања уговора СБ Агенс и СБ Гејзер.

Табела 2. Преглед увећања првобитно уговорених накнада за 2023. годину у динарима

Ред. бр.	Накнаде из уговора за 2023. годину по Предрачуну и Одлуци о предрачуну	СБ Агенс				
		Уговор 2023. година	Анекс I уговора за 2023. годину (потписан 20. јула 2023. године)	Анекс II уговора за 2023. годину (потписан 22. новембра 2023. године)	Анекс III уговора за 2023. годину (потписан 14. децембра 2023. године)	% повећања првобитно уговорених накнада за 2023. годину
1	Накнада за спровођење стац. продужене рехабилитације	115.152.000	125.652.000	150.236.000	150.236.000	130,5
2	Амбулантно-поликлиничке услуге	20.153.000	25.990.000	37.512.000	37.512.000	186,1
3	Укупно (1+2)	135.305.000	151.642.000	187.748.000	187.748.000	138,8
4	Партиципација	137.000	137.000	137.000	158.000	115,3
5	Укупна накнада умањена за партиципацију (3-4)	135.168.000	151.505.000	187.611.000	187.590.000	138,8

Табела 3. Преглед увећања првобитно уговорених накнада за 2023. годину у динарима

Ред. бр.	Накнаде из уговора за 2023. годину по Предрачуну и Одлуци о предрачуну	СБ Гејзер				
		Уговор 2023. година	Анекс I уговора за 2023. годину (потписан 20. јула 2023. године)	Анекс II уговора за 2023. годину	Анекс III уговора за 2023. годину (потписан 8. децембра 2023. године)	% повећања првобитно уговорених накнада за 2023. годину
1	Накнада за спровођење стац. продужене рехабилитације	34.084.000	42.022.000	51.989.000	51.989.000	152,5
2	Амбулантно-поликлиничке услуге	5.547.000	5.547.000	7.317.000	7.317.000	131,9
3	Укупно (1+2)	39.631.000	47.569.000	59.306.000	59.306.000	149,6
4	Партиципација	219.000	219.000	219.000	512.000	233,8
5	Укупна накнада умањена за партиципацију (3-4)	39.412.000	47.350.000	59.087.000	58.794.000	149,2



СБ Сокобања није упућивала иницијативе за измену накнаде за спровођење стационарне продужене рехабилитације, ни накнаде за амбулантно-поликлиничке услуге за 2022. годину и за 2023. годину.¹³

СБ Сокобања је једина специјална болница за рехабилитацију (субјекат ревизије) која, поред накнаде за услуге стационарне продужене рехабилитације и накнаде за амбулантно-поликлиничке услуге, у складу са Уредбом о плану мреже здравствених установа, има и болничке постеље (125 постеља за болничко лечење).

Овакав начин уговарања накнаде значи да се СБ Сокобања финансирају плате и накнаде плата запослених према броју из Кадровског плана који се уговара са Републичким фондом (за запослене који пружају услуге болничког лечења, с тим да део запослених пружа истовремено и услуге болничког лечења и услуге продужене стационарне рехабилитације). Код СБ Гејзер и СБ Агенс плате запослених се не финансирају посебно, већ се део накнаде за продужену стационарну рехабилитацију и накнаде за амбулантно-поликлиничке услуге издваја за плате запослених. Из тих разлога, уколико РХ центар не добије довољну уговорену накнаду, односно висина цене БО дана не покрива трошкове пословања или се капацитети недовољно користе, долази до проблема у финансирању плата запослених и обавеза према добављачима, и поред тога што РХ центри добијају и накнаду за амбулантно-поликлиничке услуге, која се користи за исте намене.

Начин уговарања накнаде за стационарну продужену рехабилитацију и њеног фактурисања преко реализованог броја БО дана, представља неизвесност за већину РХ центара који немају накнаду за болничко лечење¹⁴, јер финансирање плата и обавеза према добављачима зависи од искоришћености уговорених капацитета са Републичким фондом. Притом, број и структура кадра и осталих капацитета РХ центара ангажовани су у складу са нормативима утврђеним Правилником о ближим условима за обављање здравствене делатности у здравственим установама и другим облицима здравствене службе,¹⁵ и то за максимални капацитет утврђен Уредбом о плану мреже.

Треба истаћи да нису сви РХ центри у истој ситуацији. Пре свега, индикациона подручја су различита, различита је тежина обољења пацијената и структура трошкова који настају пружањем услуге. На пример, СБ Стари Сланкамен, која пружа услуге стационарне продужене рехабилитације тежим пацијентима и то за неуролошка обољења, реуматска обољења и повреде и обољења локомоторног система, и у коју се најчешће упућују пацијенти из СБ Свети Сава, има веће потребе за лековима него РХ центри који лече углавном покретне пацијенте. Такође, РХ центри имају могућност финансирања из других извора, као што је пружање услуга из области туризма.

Услед начина уговарања накнаде за стационарну продужену рехабилитацију и амбулантно-поликлиничке услуге, СБ Агенс и СБ Гејзер су се у току 2023. године обраћале Министарству здравља и Републичком фонду, због финансијске ситуације, анекса уговора, отписа аванса и промене Уредбе о плану мреже, што је био основ да се више пута анексирају уговори ових РХ центара.

¹³ СБ Сокобања је у току 2022. године упућивала две иницијативе за анекс уговора за накнаду за болничко лечење, на начин да се смањи накнада за лекове а повећа накнада за исхрану болесника, с обзиром да је у 2022. години дошло до поскупљења животних намирница на тржишту у односу на претходну годину и већег прилива пацијената на болничком лечењу; укупна накнада за болничко лечење за 2022. годину је остала иста.

¹⁴ Од 19 РХ центара са којима Републички фонд уговара услуге стационарне продужене рехабилитације за његове осигуранике, осам РХ центара (око 42%) има и накнаду за болничко лечење.

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 43/06, 112/09, 50/10, 79/11, 10/12 - др. правилник, 119/12 - др. правилник, 22/13, 16/18, 18/22, 20 23.



СБ Агенс се у току 2023. године шест пута обраћала Министарству здравља, Републичком фонду и Удружењу РХ центара Србије, наводећи да су се проблеми са недовољним уговореним износом накнаде за стационарну продужену рехабилитацију појавили још током 2022. године. Аконтациони пренос средстава по уговору за 2022. годину није покривао ни основне трошкове зараде, а константно увећање цена неопходних добара (енергенти, храна, комуналне услуге, лекови, медицинска средства) довели су до кашњења плаћања обавеза према добављачима. С обзиром да је уговорена накнада за 2023. годину за продужену стационарну рехабилитацију била на нивоу 2022. године, већ почетком јануара 2023. године, појавили су се проблеми и недостајућа средства, и то за:

- повећање плата запосленима од јануара 2023. године за 12,5%;
- дуговања обавезе према добављачима за електричну енергију, нафту, комуналне услуге, лекове и остале трошкове у укупном износу од 11,8 милиона динара и
- дуговања запосленима накнада за превоз, јубиларне награде, накнаде за рођење детета у укупном износу од 1,7 милиона динара.

Установа је била дужна и у немогућности да исплати текуће обавезе у износу од 13,5 милиона динара. Током 2023. године, повећавају се неизмирене обавезе према добављачима и запосленима.

Због чињенице да месечни износ исплаћене уговорене накнаде за 2023. годину није био довољан да се финансирају све обавезе, СБ Агенс и СБ Гејзер су у току 2023. године Републичком фонду поднеле захтев за обезбеђење средстава путем аванса у висини 1/12 уговорене накнаде.¹⁶

У вези са свим наведеним последицама тренутног начина финансирања, представници РХ центара (субјеката ревизије) сматрају да је промена начина финансирања неопходна, зато што ће у супротном доћи до отежаног функционисања ових установа, до одлива медицинског кадра, а то ће водити смањењу квалитета и доступности ових услуга.

Према подацима које је Удружење РХ центара Србије доставило ДРИ и са чим је упознало Министарство здравља, недостајућа средства за исплату обавеза према запосленима и добављачима 12 РХ центара на дан 30. јун 2023. године износила су 681.049.847,75 динара.

На основу свега наведеног, дата је препорука Републичком фонду да усклади одредбе Правилника о уговарању и Одлуку о предрачунима средстава, у делу који се односи на уговарање накнаде за стационарну продужену рехабилитацију, са бројем и структуром уговорених БО дана и ценом БО дана за услуге стационарне продужене рехабилитације (Налаз 1.3).

2.1.1.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Републички фонд је доставио одазивни извештај и акциони план у коме су описане следеће мере и активности:

¹⁶ У складу са чланом 88 Правилника о уговарању за 2023. годину и чланом 89 Правилника о уговарању за 2022. годину Републички фонд може у току уговорног периода даваоцу здравствених услуга из Плана мреже, у зависности од динамике остваривања прихода, да обезбеди средства путем аванса за намене из члана 60. овог правилника, по захтеву даваоца здравствених услуга. Правдање одобрених средстава авансом врши се достављањем фактуре по осигураном лицу, у складу са актом о фактурисању који доноси Републички фонд. У случају да се, по испостављању фактуре, не изврши правдање средстава пренетих авансом у целини, давалац здравствених услуга из Плана мреже одмах врши повраћај средстава Републичком фонду.



- У року од годину дана од дана достављања Извештаја, Предлогом акта за наредну годину Републички фонд ће дефинисати критеријум за утврђивање накнаде за стационарну рехабилитацију, тако да иста буде утврђена на основу броја и структуре уговорених БО дана и цене БО дана за услуге стационарне продужене рехабилитације;
- Након доношења наведеног акта од стране министра, Републички фонд ће Одлуком о предрачунима средстава утврдити средства здравственим установама за стационарну продужену рехабилитацију у складу са критеријумом за утврђивање накнаде.

Докази:

- Одазивни извештај Републичког фонда са роковима за сваку планирану активност

Републички фонд је предузео мере како би отклонио утврђене несврсисходности. Ради потпуног отклањања несврсисходности откривених у ревизији, потребно је да Републички фонд до 26. децембра 2025. године достави доказе да је израдио предлог акта о уговарању за 2026. годину, којим ће дефинисати критеријум за утврђивање накнаде за стационарну рехабилитацију. У року од 10 дана од дана објављивања акта о уговарању за 2026. годину, потребно је да Републички фонд донесе Одлуку о предрачунима средстава за 2026. годину којом је утврдио висину накнаде здравственим установама за стационарну продужену рехабилитацију у складу са критеријумом.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

ПРИОРИТЕТ 3 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године

2.2. ЗАКЉУЧАК: Није обезбеђено ефикасно коришћење уговорених капацитета РХ центара (субјеката ревизије), на шта су утицале одлуке лекарских комисија о упућивању пацијената у конкретну специјалну болницу, што уз начин финансирања, који није прилагођен специфичностима РХ центара, може довести до проблема у ликвидности, редовном финансирању плата запослених и измирењу обавеза према добављачима

2.2.1. Цена БО дана за осигурана лица није у потпуности пратила раст инфлације и промене основице и коефицијената за обрачун и исплату плата запослених у здравственој заштити

2.2.1.1. Опис несврсисходности

Висина цене БО дана по којој РХ центри фактуришу своје услуге стационарне рехабилитације Републичком фонду, утврђене су актом Републичког фонда (на који сагласност даје министар здравља) на основу појединих елемената, и то:

- 1) норматива кадра и стандарда рада;
- 2) материјалних трошкова (лекови, медицинска средства, медицински потрошни материјал и други материјални трошкови);



3) индиректних трошкова;

4) трошкова уложеног рада запослених у пружању здравствених услуга које се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања, у складу са законом и закљученим колективним уговорима, осим оних права која обезбеђује послодавац на основу закључених колективних уговора код послодавца, односно на основу донетих правилника о раду;

5) других законских обавеза.¹⁷

Законом о здравственом осигурању и Правилником о ценама здравствених услуга на секундарном и терцијарном нивоу здравствене заштите није експлицитно дефинисана обавеза Републичког фонда да у одређеним временским роковима врши анализу и утврђује цену здравствених услуга. Међутим, обавеза усклађивања цене здравствене услуге произилази из законске одредбе да се елементи цене здравствене услуге (у овом случају цене БО дана) утврђују у складу са законом и законским обавезама. Дакле, законска промена основица и измена коефицијената за обрачун и исплату плата запослених у здравственој заштити имплицира и нову калкулацију (одређивање) цене БО дана. Такође, обавеза РХ центара да поштују одредбе Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама¹⁸ имплицира да је потребно да се спроводи анализа и калкулација цене БО дана приликом раста инфлације, а у циљу омогућавања редовног измирења обавеза РХ центара према добављачима за енергенте, лекове, исхрану, итд.

Републички фонд наводи да спроводи анализе и утврђује цене здравствених услуга, али да је утврђивање цена здравствених услуга које пружају здравствене установе специјализоване за продужену рехабилитацију специфично у односу на утврђивање цена других здравствених услуга, из следећих разлога:

- другачији је начин финансирања ових установа од начина финансирања осталих установа секундарне и терцијарне здравствене заштите;
- уговор се закључује за пружање услуга специјализоване продужене рехабилитације, болничког лечења и амбулантно-поликлиничких услуга, и
- ове здравствене установе остварују средства на тржишту комерцијалним пословањем.

Процедура за утврђивање цене БО дана Републичког фонда подразумева следеће:

- усклађивање цене од стране Републичког фонда или по захтеву Удружења РХ центара Србије;
- прикупљање података од здравствених установа специјализованих за продужену рехабилитацију које се односе на трошкове пружања продужене рехабилитације (број и структура постељног фонда и остварен број болесничких дана, утрошена вредност лекова и санитетског материјала који су право из обавезног здравственог осигурања, вредност утрошака намирница за исхрану итд.);
- анализу добијених података и неопходна усклађивања у складу са прописаним нормативима у погледу броја и структуре стручног кадра на 100 постеља одређене врсте неге болесника. Такође, Републички фонд наводи да усклађује цену рада кадра сходно увећању нето основице и усклађивање трошкова превоза запослених, усклађује трошкове лекова, санитетског и медицинског потрошног материјала, намирница за исхрану, енергената и осталих трошкова са порастом индекса потрошачких цена

¹⁷ Одредбе члана 196 Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС”, бр. 25/19 и 92/23).

¹⁸ „Службени гласник РС”, бр. 119/12, 68/15, 113/17, 91/19, 44/21, 44/21 - др. закон, 130/21, 129/21 - др. закон и 138/22)



Републичког завода за статистику. Приликом утврђивања општих трошкова узимају у обзир учешће оствареног броја болесничких дана комерцијалних пацијената у укупном броју БО дана за продужену рехабилитацију.

Републички фонд такође наводи да, приликом утврђивања цене на основу прикупљених података, узима у обзир учешће амбулантних услуга у укупним услугама продужене рехабилитације које пружа исти кадар у исто радно време и користи исте ресурсе које се користе и за продужену рехабилитацију, с обзиром да се амбулантне услуге плаћају засебно, па се за то учешће коригују елементи који учествују у формирању цене. На крају, крајњи резултат анализе усклађује се са одређеним средствима Предрачуном средстава здравственим установама специјализованим за продужену рехабилитацију и финансијским планом Републичког фонда.

Према образложењу Републичког фонда, у периоду од 2015. до 2017. године цена БО дана није мењана услед прве и друге фискалне консолидације, а на основу одредби Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата, односно зарада и других сталних примања код корисника јавних средстава¹⁹ и одлуке Владе Републике Србије у спровођењу прве фискалне консолидације од 2012. до 2014. године.

Током 2018. и 2019. године поједини РХ центри су достављали захтеве за измену цене БО дана, на основу којих је Републички фонд вршио анализе и одржани су састанци, на којима су представници Министарства здравља закључили да ће размотрити измену Правилника о Номенклатури здравствених услуга на секундарном и терцијарном нивоу здравствене заштите у циљу прописивања нових услуга рехабилитације. Међутим, до измене овог Правилника није дошло.

Током 2020. године, због епидемије изазване вирусом КОВИД-19, није мењана цена БО дана, јер у овом периоду, РХ центри нису могли да пружају услуге продужене рехабилитације (поједини су били претворени у КОВИД болнице).

Дакле, у периоду од 2015. до маја 2021. године висина цене БО дана није мењана за покретне, полупокретне и непокретне пацијенте, као ни за пратиоце. У овом периоду, кумулативно, инфлација²⁰ мерена индексима раста потрошачких цена (јануар 2021. године у односу на јануар 2015. године) износила је 12,5%. Основице за обрачун и исплату плата запослених у здравственој заштити у истом периоду су увећане од 33,5% (здравствени сарадници) до 48,8% (медицински и стоматолошки техничари).

Од јануара 2021. године Републички фонд предузима активности прикупљања података у циљу увећања цене БО дана.

1) Одлуком Управног одбора од 20. маја 2021. године у просеку повећана је цена БО дана за физикалну медицину и рехабилитацију за 14%. Према образложењу Републичког фонда као основ калкулације коришћени су подаци добијени од РХ центара из Плана мреже, у погледу броја постеља из Плана мреже и ван Плана мреже, оствареног броја БО дана у 2019. години, утрошене вредности лекова и санитетског материјала, вредности утрошка намирница за исхрану, укупно створене обавезе за енергенте и за остале трошкове за период 1. 1–31. 12. 2019. године и обрачунске расходе за обавезе створене за период 1. 1–31. 12. 2019. године (материјални и остали трошкови).

2) На захтев Удружења РХ центара Србије, у јулу 2022. године Управни одбор је утврдио нову цену БО дана. Републички фонд је користећи податке који достављени од стране РХ центара и примењене методологије у изради предлога измене цена БО дана

¹⁹ „Службени гласник РС”, број 116/14.

²⁰ Индекси потрошачких цена се од јануара 2009. године користе као званична мера инфлације, према Методолошком објашњењу Републичког завода за статистику <https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/HtmlL/G20241010.html>



(који су коришћени за измену цена усвојених на седници Управног одбора Републичког фонда од 20. маја 2021. године), извршио усклађивање цене рада здравственог кадра (јануар 2022. године, увећање цене рада за 8%) у складу са Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“ број: 118/21). Након измене цена, добијена је следећа структура цене:

Табела 4. Калкулативни елементи цене БО дана након измене цене БО дана у јулу 2022. године у дин.

BD0301 БО дан	Покретни	Полупокретни	Непокретни
ЦЕНА УСЛУГЕ	3.278,05	3.954,52	4.597,64
РАД	1.913,38	2.589,85	3.232,96
ЛЕК	45,28	45,28	45,28
САНИТЕТ	50,03	50,03	50,03
ИСХРАНА	332,71	332,71	332,71
ЕНЕРГЕНТИ	304,42	304,42	304,42
ОСТАЛИ МАТЕРИЈАЛНИ ТРОШКОВИ	556,16	556,16	556,16
ТРОШКОВИ ПРЕВОЗА	76,07	76,07	76,07

Извор: Републички фонд

3) На седници Управног одбора Републичког фонда од 23. децембра 2022. године други пут у 2022. години повећана је цена БО дана, након обраћања Удружења РХ центара Србије дописом од 24. октобра 2022. године, са захтевом да се цене БО дана ускладе са кретањем цене рада, као и са све актуелнијим тржишним (инфлаторним) кретањем цена енергената, прехранбених производа, лекова и медицинских средстава.

Измена цена БО дана је сачињена на основу корекције:

- трошкова рада стручног тима, а у складу са планираним увећањем цене рада запослених у јавним службама за 12,5% од јануара 2023. године и
- вредности трошкова превоза запослених за долазак и одлазак са рада, вредности утрошених лекова по БО дану, вредности утрошеног санитетског и медицинског потрошног материјала по БО дану, вредности утрошених намирница за исхрану по БО дану, утрошка енергената и вредности створених обавеза за материјалне и остале трошкове, који су увећани за 14%, сходно подацима Републичког завода за статистику у погледу пораста потрошачких цене у септембру 2022. године, у поређењу са истим месецом претходне године.

Табела 5. Калкулативни елементи цене БО дана након измене цене БО дана у децембру 2022. године

BD0301 БО дан	Покретни	Полупокретни	Непокретни
ЦЕНА УСЛУГЕ у дин.	3.775,61	4.448,21	5.165,48
РАД	2.220,81	2.893,41	3.610,68
ЛЕК	51,62	51,62	51,62
САНИТЕТ	57,03	57,03	57,03
ИСХРАНА	379,29	379,29	379,29
ЕНЕРГЕНТИ	347,04	347,04	347,04
ОСТАЛИ МАТЕРИЈАЛНИ ТРОШКОВИ	634,02	634,02	634,02
ТРОШКОВИ ПРЕВОЗА	85,79	85,79	85,79

Извор: Републички фонд



4) У периоду обухваћеном ревизијом (2022. и 2023. година), одлуком Управног одбора Републичког фонда од 20. октобра 2023. године трећи пут је повећана цена БО дана.

Према образложењу Републичког фонда, измена цене БО дана сачињена је на основу:

- корекције трошкова рада стручног тима у складу са планираним увећањем цене рада медицинских техничара за 5,5% од септембра 2023. године,
- увећања вредности рада са припадајућим додацима на плату, за 1,92% на име учешће у финансирању плата из законске обавезе запошљавања особа са инвалидитетом и обавеза исплата отпремнина и јубиларних награда,
- података РХ центара о броју постеља из Плана мреже и ван Плана мреже и остварених броју БО дана у 2022. години, утрошене вредности лекова и санитетског материјала, вредности утрошка намирница за исхрану, укупно створене обавезе за енергенте и за остале трошкове за период 1.1 – 31. 12. 2022. године и обрачунске расходе за обавезе створене за период 1.1 – 31. 12. 2022. године,
- корекције вредности трошкова превоза запослених за долазак и одлазак са рада, вредности утрошених лекова по БО дану, вредности утрошеног санитетског и медицинског потрошног материјала по БО дану, вредности утрошених намирница за исхрану по БО дану, утрошка енергената и вредности створених обавеза за материјалне и остале трошкове, који су увећани за 11,5%, сходно подацима Републичког завода за статистику у погледу пораста потрошачких цене у августу 2023. године, у поређењу са истим месецом претходне године.

Табела 6. Калкулативни елементи цене БО дана након измене цене БО дана у октобру 2023. године

BD0301 БО дан	Покретни	Полупокретни	Непокретни
ЦЕНА УСЛУГЕ у дин.	4.537,94	5.201,34	5.958,10
РАД	2.531,12	3.194,52	3.951,28
ЛЕК	61,62	61,62	61,62
САНИТЕТ	79,95	79,95	79,95
ИСХРАНА	519,95	519,95	519,95
ЕНЕРГЕНТИ	433,95	433,95	433,95
ОСТАЛИ МАТЕРИЈАЛНИ ТРОШКОВИ	810,64	810,64	810,64
ТРОШКОВИ ПРЕВОЗА	100,70	100,70	100,70

Када је у питању цена БО дана за пратиоца, Управни одбор Републичког фонда је 6. јула 2022. године изменио цену, а на захтев Удружења РХ центара Србије.

Цене за пратиоца под шифром BD0304 је коригована на основу података и методологије која је примењена код измена цена БО дана BD0301 за покретне, полупокретне и непокретне пацијенте, и као калкулативни елементи узети су трошкови који се односе на просечну вредност утрошених намирница за исхрану по БО дану, просечан утрошак енергената по БО дану и просечан утрошак за материјалне и остале трошкове по БО дану.



Табела 7. Калкулативни елементи цене БО дана за пратиоце у јулу 2022. године

БО дан - Пратилац	
ЦЕНА УСЛУГЕ у дин.	1.193,29
ИСХРАНА	332,71
ЕНЕРГЕНТИ	304,42
ОСТАЛИ МАТЕРИЈАЛНИ ТРОШКОВИ	556,16

Извор: Републички фонд

Иако су се исти елементи користили за обрачун цене БО дана за пацијенте и за пратиоце, након ове измене цене БО дана за пратиоце (јул 2022. године), цена БО дана за пратиоце није мењана до краја 2023. године, док је у међувремену, у децембру 2022. и у октобру 2023. године повећана цена БО дана за пацијенте.

У току спровођења ове ревизије, важећа цена БО дана за услуге физикалне медицине и рехабилитације за покретне, полупокретне и непокретне пацијенте (напомена да се висина цене БО дана за пратиоце није мењала) утврђена је у јануару 2024. године у следећим износима:

Табела 8. Цена БО за услуге физикалне медицине и рехабилитације
(јануар 2024. године) у дин.

Пратиоци	1.193,29
Полупокретни	5.369,81
Покретни	4.684,93
Непокретни	6.151,08

Уколико се на калкулативне елементе цене БО дана за физикалну медицину и рехабилитацију из децембра 2015. године, примене стопе инфлације и најнижи раст основица за обрачун и исплату плата запослених у здравственој заштити (без раста коефицијената за обрачун и исплату плата појединих категорија запослених),²¹ у периоду од 2015. године до децембра 2023. године и упореде са важећом ценом БО дана (јануар 2024. године), добија се следећи резултат:

²¹ Од 2015. године до децембра 2018. године сва увећања основица за обрачун и исплату плата запослених у здравственој заштити била су иста за све категорије запослених, односно постојала је јединствена основица за обрачун и исплату плата за запослене у здравственој заштити. Од децембра 2015. године она је износила 2439,27 динара, затим је од децембра 2016. године увећана на 2561,23 динара; 2817,35 динара од децембра 2017. године и важила је до јануара 2019. године. Након тога, од јануара 2019. године утврђују се различите основице за поједине категорије запослених, с тим да је у нашој анализи увек коришћен најнижи раст основице.



Табела 9. Упоредни приказ важеће цене БО дана и цене БО дана кориговане растом основица и инфлације

Стање пацијената	Важећа цена БО за услуге физикалне медицине и рехабилитације	Цена БО дана из 2015. године коригована растом основица и инфлације*	Одступање у апсолутном износу	Одступање у релативном износу
1	2	3	4(2-3)	5((2/3)*100-100)
Покретни	4.684,93	5.471,40	-786,5	-14,4%
Полупокретни	5.369,81	5.673,49	-303,7	-5,4%
Непокретни	6.151,08	6.841,01	-689,9	-10,1%

*Калкулативни елементи из цене БО дана која је важила у децембру 2015. године кориговани су годишњим стопма инфлације (јануар текуће/јануар претходне године) и најнижом стопом раста основица за обрачун и исплату плата кумулативно

Цена БО дана за услуге физикалне медицине и рехабилитације коју је Републички фонд утврдио у јануару 2024. године је најмање за 303,7 дин (за полупокретне пацијенте), односно 786,5 динара (за покретне пацијенте) нижа од цене БО дана која се добија усклађивањем цена БО дана из 2015. године са растом основица за обрачун и исплату плата и инфлације. Према томе, важећа цена БО дана за услуге физикалне медицине и рехабилитације је потцењена у распону од 5,4% до 14,4%.

Републички фонд образлаже да је редовно усклађивање цене БО дана условљено добијањем додатних средстава од Министарства финансија, у поступку израде финансијског плана за наредну годину.

Фактурисањем броја БО дана по ценама које нису у довољној мери прилагођене расту инфлације и основица за обрачун и исплату плата, РХ центри (subjекти ревизије) изложени су ризику кашњења у извршавању обавеза према добављачима за храну, енергенте и остали материјал, као и за исплату плата по законским основицама и коефицијентима. На ово су указивали дописима СБ Агенс и СБ Гејзер. СБ Агенс није имала довољно средстава да примени увећање основице за обрачун и исплату плата запослених у здравственој заштити од 12,5% у јануару 2023. године, већ са месец дана закашњења.

Притом, треба напоменути да је исправност извршења закљученог уговора о пружању и финансирању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2023. годину ова три РХ центра (subjекта ревизије) била предмет контроле од стране надзорника осигурања Републичког фонда, и да осим код СБ Агенс (утврђене неправилности у укупном износу од 192.264 динара)²² нису утврђене неправилности, односно незаконитости.

На основу свега наведеног, дата је препорука Републичком фонду да интерним актом уреди динамику и начин утврђивања висине цене БО дана за физикалну медицину и рехабилитацију, имајући у виду раст инфлације и промену основице и коефицијената

²² У поступку контроле закљученог уговора утврђено је да је СБ Агенс:

-за пет осигураних лица фактурисала више амбулантно-поликлиничких услуга у износу од 3.547,77 динара;

-за два осигурана лица пружила је услуге продужене рехабилитације без упута изабраног лекара и фактурисала Републичком фонду у износу од 188.716,10 динара



за обрачун и исплату плата запослених у здравственој заштити и да поступа према томе (Налаз 1.4.).

2.2.1.2. Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Републички фонд је доставио оверен одазивни извештај у форми акционог плана у коме су описане следеће мере и активности:

-Сектор за уговарање здравствене заштите ће интерним актом уредити процедуру утврђивања цене БО дана за физикалну медицину и рехабилитацију;

-У складу са донетим интерним актом, Републички фонд ће утврдити цену БО дана.

Докази:

- *Одазивни извештај Републичког фонда са роковима за сваку планирану активност.*

Републички фонд је предузео мере како би отклонио утврђене несврсисходности. Ради потпуног отклањања несврсисходности откривених у ревизији, потребно је да Републички фонд до 26. децембра 2027. године достави интерни акт којим се уређује динамика и начин утврђивања цене БО дана за физикалну медицину и рехабилитацију, као и доказ да је утврдио висину цене БО дана у складу са донетом процедуром.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току.

3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо одазивни извештај, који је поднео субјект ревизије. Оценили смо да је одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице субјекта ревизије, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације (доказа за отклоњене несврсисходности другог и трећег приоритета). Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су мере исправљања, описане у одазивном извештају који је поднео Републички фонд задовољавајуће.

Напомена:

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



По истеку три године Државна ревизорска институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откритених несврхисходности.

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

В.Ф. ГЕНЕРАЛНОГ ДРЖАВНОГ
РЕВИЗОРА

Марија Обреновић

Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
2. април 2025. године